Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

1991

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. FA1-1991F
ISBN 0-662-97176-0
English copies also available

92-01672/

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1991, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 3 décembre 1991

Table des matières

Chapitre		Page
	Introduction	9
1.	Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers	15
	Autres observations de vérification	
2.	Notes de vérification	37
3.	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	81
	Études spéciales	
4.	Le régime de responsabilisation des sociétés d'État : Comment le rendre fonctionnel	117
5.	Innovation et cadre de contrôle parlementaire	139
	Vérifications de portée générale et vérifications spéciales	
6.	Les projets d'immobilisations - Le ministère des Travaux publics - Contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits	159
7.	La gestion des parcs automobiles	177
8.	La gestion de la dette et les pensions des employés	205
9.	Gestion et contrôle financiers des recettes non fiscales	229
	Vérifications intégrées	
10.	Le ministère de l'Agriculture - Programmes de sécurité du revenu agricole	259
11.	Le ministère de l'Environnement - Conservation et Protection	287
12.	Le ministère des Affaires extérieures - Cotisations versées aux organisations internationales	311
13.	Le ministère des Pêches et des Océans - Activités de la région du Centre et de l'Arctique	335
14.	Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	357
15.	Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise - Opérations douanières	383

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Table des matières (suite)

Chapitre		Page
	Vérifications intégrées (suite)	
16.	Le ministère du Revenu national, Impôt - Services aux contribuables	411
17.	Le ministère des Travaux publics - Planification et location de logement de bureaux	439
18.	Le ministère des Approvisionnements et Services - Gestion du service des marchés publics	467
19.	Le ministère des Approvisionnements et Services - Les marchés publics et le développement industriel	495
20.	Le Secrétariat d'État - Langues officielles et traduction - Le Bureau de la traduction	525
	*******	
21.	L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général	567

Annexes

A	*Loi sur le vérificateur général*	A-1
B	*Loi sur la gestion des finances publiques* - Extraits de la Partie X	B-1
C	Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes	C-1
D	Rapport qui découle de la vérification des rapports du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la présentation des rapports annuels et des sommaires des sociétés d'État	D-1
E	Les conseillers externes du Bureau du vérificateur général	E-1

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1991

Introduction

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1991

Introduction

La *Loi sur le vérificateur général* expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La *Loi sur la gestion des finances publiques* expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La *Loi sur le vérificateur général* figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* figurent à l'annexe B.

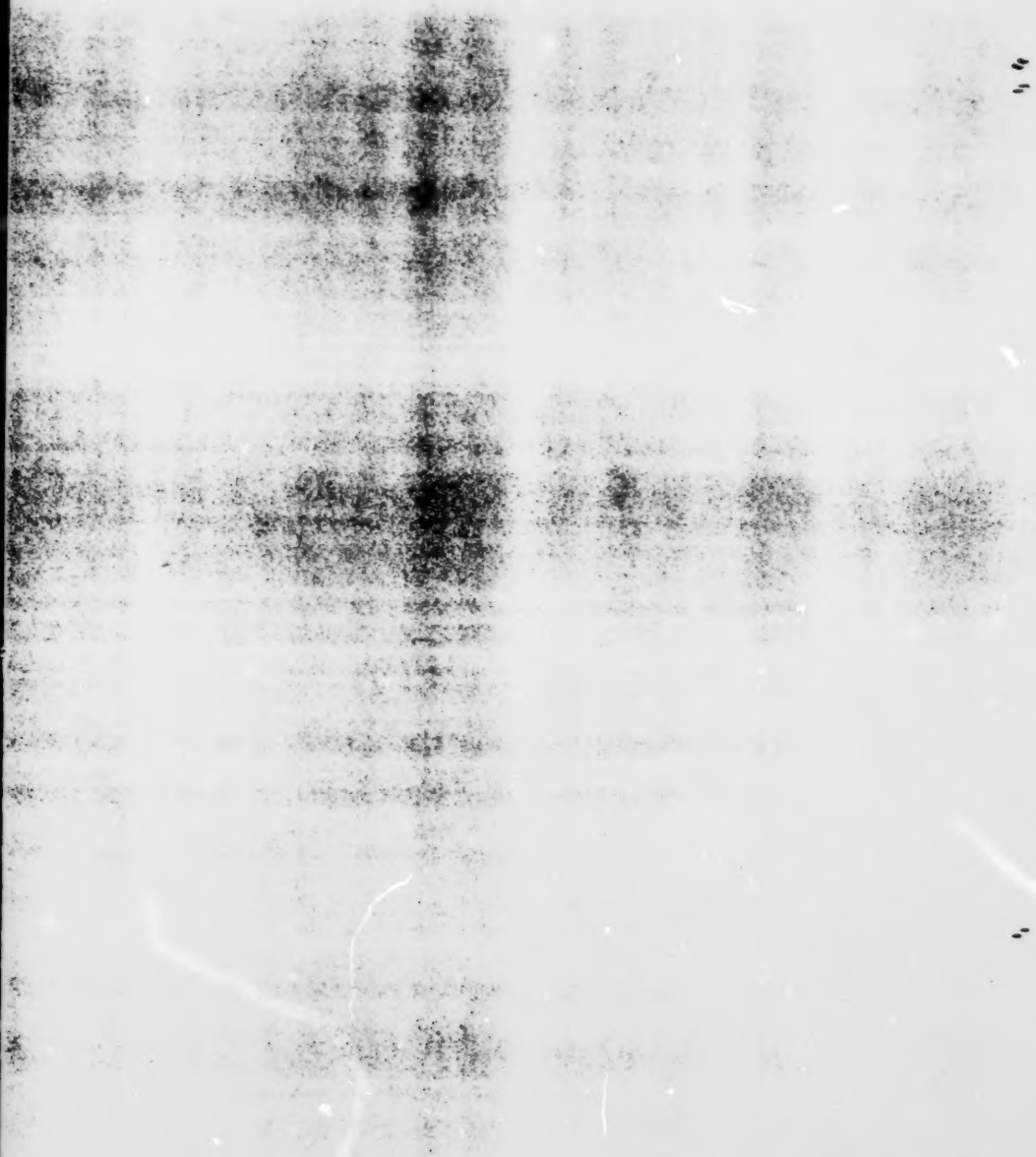
Comme l'exige l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier clos le 31 mars 1991, en conformité avec les dispositions de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1991.

En qualité de vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui se rapportent au Trésor, j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon rapport conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*.

En ce qui a trait aux vérifications qui se déroulaient au cours de l'exercice financier clos le 31 mars 1991, les ministères, les organismes et le Bureau du Conseil privé ont fourni à mon Bureau toutes les données et explications requises jusqu'ici, y compris des documents du Cabinet.

L'une des exceptions que j'ai signalées dans mon Rapport de 1989 portait sur le fait que je n'avais pu obtenir l'information nécessaire pour effectuer ma vérification des dépenses réclamées par les ministres pour leurs frais de déplacement et de leur utilisation du service des vols d'affaires - le transport aérien réservé aux personnalités officielles. Dans le chapitre 1, l'on discute de l'état de la situation concernant cette question.



Chapitre 1

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	1.1
Premières impressions d'Ottawa	1.4
La crédibilité du Bureau est son meilleur atout (1.4)	
Une fonction publique compétente et dévouée (1.5)	
Le déficit : une préoccupation qui nous concerne tous (1.6)	
Nécessité de mettre davantage l'accent sur les résultats (1.7)	
Une contradiction troublante (1.8)	
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - La difficulté de concilier l'obligation de rendre compte au Parlement et les accords de financement pour les Premières nations	1.11
Tendance croissante à la délégation (1.11)	
Nécessité de résoudre un dilemme qui perdure (1.14)	
Nécessité d'améliorer la coordination entre les gouvernements dont les domaines de compétence se chevauchent	1.18
La complexité des activités dans des domaines de compétence qui se chevauchent (1.18)	
Le ministère de l'Agriculture (1.20)	
Le ministère de l'Environnement (1.23)	
Le ministère des Pêches et des Océans (1.27)	
Sommaire - Nécessité d'harmoniser les efforts des ministères et des paliers de gouvernement dont les domaines de compétence se chevauchent (1.30)	
La protection de l'environnement - La situation s'améliore-t-elle?	1.31
Pour une information plus utile sur le déficit	1.33
Préoccupation générale au sujet d'un cercle vicieux (1.35)	
La nécessité d'une «carte de pointage» (1.41)	
Nécessité d'un examen critique des dépenses dans un contexte de résultats	1.45
Bref historique de l'évaluation des programmes (1.45)	
Pourquoi l'évaluation des programmes nous échappe-t-elle? (1.51)	
Réflexions sur trois décennies de réforme de la gestion	1.52
Tentatives antérieures de réforme (1.53)	
Fonction publique 2000 dans son contexte (1.57)	
Période propice au changement (1.59)	
Les leçons du passé (1.61)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Toujours aucun accès à l'information sur les déplacements des ministres	1.69
Faire une différence	1.84

Pièce

1.1 Pourcentage du total des recettes et des dépenses budgétaires que représentent les frais de la dette publique

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Introduction

1.1 Les fonctions de tout vérificateur général sont façonnées, dans une certaine mesure, par les climats bureaucratique, politique, culturel et économique qui l'environnent. J'ai été nommé à un moment où le pays a des défis sans précédent à relever. Cette année, le Rapport traite de certaines de ces questions d'envergure nationale : les relations entre le gouvernement et les Premières nations, la nécessité d'une meilleure coordination entre les gouvernements dont les domaines de compétence se chevauchent, la protection de l'environnement et le déficit. On peut concevoir ce Rapport comme un microcosme en quelque sorte des grandes préoccupations des Canadiens, qui vont de questions précises de portée locale à des questions qui sont débattues d'un bout à l'autre du pays. J'ai l'intention, dans ce chapitre, de faire une synthèse des sujets qui reviennent souvent dans le Rapport, de ma perspective à moi, c'est-à-dire en tant que nouveau venu à Ottawa et à la lumière de mes «premières» impressions.

1.2 J'ai tendance naturellement (cela relève de ma formation professionnelle) à poser des questions. Ce chapitre sera moins axé sur des solutions aux problèmes soulevés dans le Rapport que sur des questions que ces problèmes m'amènent à poser.

1.3 Deux messages prédominent dans ce chapitre. Le premier est qu'il faut trouver des moyens de gérer avec plus d'efficacité les programmes auxquels participent plusieurs paliers de gouvernement. Le deuxième est que les gestionnaires et les ministères doivent mieux rendre compte de leurs résultats, c'est-à-dire de ce qu'ils ont réussi à faire – ou n'ont pu faire – avec l'argent des contribuables. Ce type de compte rendu, qui mettrait l'accent sur les résultats, aiderait le Parlement à prendre en considération les résultats passés au moment de l'affectation de ressources limitées.

Premières impressions d'Ottawa

La crédibilité du Bureau est son meilleur atout

1.4 Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'ai eu tout de suite l'impression que le Bureau du vérificateur général jouit d'une réelle crédibilité, tant à Ottawa qu'auprès des contribuables de tout le pays. Il s'agit probablement du meilleur atout du Bureau, et j'ai l'intention de m'en servir de façon constructive. Le calibre et la crédibilité du Bureau témoignent de la faculté d'imagination, de l'esprit d'innovation et du dynamisme de mes prédécesseurs.
James J. Macdonell a concrétisé son idée de la vérification intégrée dans une nouvelle loi sur le vérificateur général. Il a réaffirmé le rôle de vérificateur législatif indépendant que joue le Bureau et posé les assises de l'élaboration de nouvelles méthodes de vérification. Kenneth M. Dye a repris le flambeau et fait avancer la vérification intégrée. Tout au long de son mandat, il a affermi la crédibilité du Bureau et sa visibilité auprès du contribuable. Son mandat se caractérise par de nombreuses réalisations sur la scène internationale, dans la profession comptable, dans l'administration fédérale et au sein du Bureau. La créativité, le professionnalisme et le dévouement que j'ai constatés au Bureau sont autant de marques qu'il a laissées.

Une fonction publique compétente et dévouée

1.5 J'ai eu aussi l'impression, dès le début, qu'une fonction publique compétente et dévouée jongle avec des problèmes complexes

qui se sont aggravés au fil des ans, devenant toujours plus complexes et plus lourds de conséquences. Le déficit annuel de 29 milliards de dollars ne peut être attribué uniquement à des bureaucrates qui dilapideraient tout bonnement l'argent des contribuables; il ne peut être attribué à une seule cause. Une analyse des états financiers du gouvernement du Canada dans les Comptes publics me laisse penser que les causes du déficit sont profondes, complexes et difficiles à résoudre. J'ai le sentiment qu'il y a peu de solutions rapides, panacées ou substituts à une certaine mesure de sacrifices soutenus. Il y a des défis énormes qui sont posés. Un sentiment de fausse sécurité n'a décidément pas sa place. Il n'en demeure pas moins que nous devons croire qu'il peut y avoir des solutions de rechange. Penser que le gouvernement ne peut régler les problèmes, que ce soit par cynisme ou pessimisme, pourrait justement concrétiser ces craintes. Il est temps de recommencer à croire que nous avons la faculté d'améliorer les choses, de faire preuve d'optimisme, d'un optimisme qui tienne compte des événements passés et qui soit tempéré par le sens de ce qui est réalisable.

Il est temps de recommencer à croire que nous avons la faculté d'améliorer les choses, de faire preuve d'optimisme, d'un optimisme qui tienne compte des événements passés et qui soit tempéré par le sens de ce qui est réalisable.

Le déficit : une préoccupation qui nous concerne tous

1.6 Le déficit annuel et la dette accumulée sont sources de préoccupations sérieuses et généralisées. La population craint les répercussions que pourrait avoir le déficit sur son niveau de vie et sur celui des générations à venir. Les hauts fonctionnaires semblent se heurter à un problème fondamental qui est celui de concilier l'accroissement du coût des services que les contribuables et les gouvernements exigent les uns après les autres et la limite des ressources financières dont ils disposent.

Nulle part ailleurs au Canada est-il autant question d'obligation de rendre compte, laquelle, néanmoins, demeure toujours très difficile à cerner.

Nécessité de mettre davantage l'accent sur les résultats

1.7 Une autre impression que j'ai eue à mon arrivée concerne l'administration des affaires publiques, à savoir la nécessité de mettre davantage l'accent sur les résultats que sur les procédés. L'administration publique se caractérise par des règles internes encombrantes, une prépondérance de la procédure, un processus budgétaire complexe, et ainsi de suite. Pour un nouveau venu, il apparaît évident que les gouvernements successifs, par souci de probité et de prudence, d'économie et d'efficience, s'en sont remis en tous points aux contrôles centraux. Pourquoi? Cela pourrait s'expliquer, entre autres, par le fait que la gestion par les résultats n'est pas facile lorsqu'on n'a pas élaboré et mis à l'essai des moyens valables d'évaluer les résultats. La communication des résultats - les extrants (efficience) et les résultats proprement dits (efficacité) des activités de programmes - semblerait essentielle à l'abandon d'un régime fondé sur le contrôle central. Ceci est particulièrement vrai à Ottawa, car nulle part ailleurs au Canada est-il autant question d'obligation de rendre compte, laquelle, néanmoins, demeure toujours très difficile à cerner.

Une contradiction troublante

1.8 Il m'a alors semblé y avoir une contradiction troublante : d'une part, les efforts qui sont déployés pour améliorer les procédés administratifs, d'autre part, la situation financière du pays. On a mené d'importants projets dans l'administration publique au cours des quinze dernières années : l'apparition de la vérification de l'optimisation des ressources, la

création du Bureau du contrôleur général, la Partie III du Budget des dépenses, la prépondérance de la vérification interne, l'avènement de l'évaluation des programmes, la rationalisation des choix budgétaires, tous ces acronymes : la RCB, la SPO, la SGSD, les trois E pour économie, efficience et efficacité, et maintenant, l'APRM et FP 2000. Nombre de ces concepts ont vu le jour dans l'administration fédérale même.

1.9 Il n'en demeure pas moins qu'en dépit de ces nombreuses initiatives, les finances du Canada ne se portent pas mieux. La modification du processus n'a pas permis de résoudre le problème fondamental de l'adéquation entre les dépenses et les recettes. En 1976, James J. Macdonell, alors vérificateur général, se disait sérieusement inquiet «du fait que le Parlement — et, en réalité, le gouvernement — ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle.» Les Comptes publics, pour l'exercice terminé le 31 mars 1976, montraient un déficit budgétaire annuel de quatre milliards de dollars; le déficit accumulé, qui équivaut à l'excédent du passif sur l'actif net comptabilisé, était de 23 milliards de dollars. Quatorze années plus tard, en dépit de toutes les interventions, le déficit annuel atteignait 29 milliards de dollars et le déficit accumulé, 358 milliards. Comment un contribuable qui observe ce qui se passe à Ottawa peut-il concilier la croissance du déficit et les solutions recommandées pour améliorer l'administration publique? A-t-on mis trop l'accent sur les procédés et pas assez sur les résultats?

Les modifications apportées au processus n'ont pas permis de résoudre le problème fondamental de l'adéquation entre les dépenses et les recettes.

1.10 Je suis venu à Ottawa, sachant qu'il y a certaines questions fondamentales qui se posent au gouvernement, plus un certain nombre de questions qui y sont reliées : l'évolution de la réforme administrative et les causes du déficit, les relations entre le gouvernement et les Premières nations, les rôles des différents paliers de gouvernement dans des domaines de compétences qui se chevauchent et la protection de l'environnement. Ce document, mon premier rapport, traite jusqu'à un certain point de toutes ces questions. Le présent chapitre présente un aperçu général des constatations et des observations de mon Bureau.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - La difficulté de concilier l'obligation de rendre compte au Parlement et les accords de financement pour les Premières nations

Tendance croissante à la délégation

1.11 Au cours de 1990-1991, un certain nombre de ministères ont consacré environ quatre milliards de dollars aux services essentiels dispensés aux Premières nations. Une large portion du crédit de 2,6 milliards de dollars voté par le Parlement pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est versée aux bandes indiennes, principalement sous forme de subventions et de contributions, pour qu'elles puissent s'administrer elles-mêmes, La tendance à déléguer l'administration des programmes aux bandes s'est accentuée. En 1989-1990, le ministère a transféré 1,9 milliard de dollars, soit 72 p. 100 du total de ses dépenses de programmes, à des bandes indiennes ou à des conseils tribaux pour qu'ils puissent administrer eux-mêmes certains services essentiels, dont leurs services de santé, d'éducation et de logement. Cependant, le ministère n'a pas été en mesure de fournir d'information au Parlement sur le bon usage qu'on a fait de cet argent. Le Bureau et le Comité permanent des comptes publics ont soulevé par le passé la question de l'obligation qu'a le ministère de rendre compte au Parlement de l'usage de ces fonds.

1.12 Dès 1965, le gouvernement a commencé à confier aux bandes indiennes la mise en oeuvre d'activités prévues dans les programmes. En 1975, 400 bandes géraient 100 millions de dollars. En 1980, le Bureau signalait qu'on n'avait pas suffisamment réfléchi au moment de la planification et de l'instauration des transferts de responsabilités supplémentaires pour la mise en oeuvre des programmes.

1.13 En 1981, le Comité des comptes publics faisait remarquer que les dépenses des bandes indiennes n'étaient pas assujetties à des mécanismes appropriés d'obligation de rendre compte. Le Comité a fait observer que les Premières nations s'étaient plaintes des conditions rigides auxquelles elles devaient satisfaire, en vertu des accords de contribution actuels. Le ministère a déclaré qu'il avait réagi en entamant des négociations avec les organismes centraux dans le but d'élaborer un mécanisme d'obligation de rendre compte qui soit à la satisfaction des Premières nations et du gouvernement.

Nécessité de résoudre un dilemme qui perdure

1.14 En 1986, le Bureau a signalé que le mandat du ministère n'était pas clair; en particulier, le ministère n'était pas certain s'il lui incombait toujours de veiller au progrès socio-économique des peuples autochtones ou s'il était uniquement tenu de veiller à l'octroi équitable de l'aide financière, les groupes autochtones s'occupant eux-mêmes de poursuivre leurs propres objectifs. Le Bureau faisait remarquer qu'il y avait toute une différence entre ces deux orientations, pour lesquelles l'obligation de rendre compte n'était pas la même. En 1988, le Bureau a fait remarquer qu'il signalait depuis 20 ans l'incapacité du ministère à garantir au Parlement que les fonds versés aux bandes, dans le cadre des accords de contribution et autres ententes de financement, étaient utilisés aux fins voulues.

1.15 Des études de cas, dans le Rapport de cette année, donnent des exemples de partenariats entre le ministère et certaines bandes, qui fonctionnent. Le cadre de responsabilité qui semble servir à rendre des comptes à la bande peut servir également à rendre des comptes aux organismes de financement. Les leaders de ces bandes estiment ils doivent rendre des comptes à deux parties – aux organismes de financement et aux membres de la bande – et ils communiquent leurs résultats aux deux.

1.16 Une question se pose, qui a son importance, à savoir, quel genre d'obligation de rendre compte est approprié dans le cas des accords de financement, lorsque plus de 70 p. 100 des fonds du ministère sont transférés aux bandes indiennes et aux conseils tribaux pour qu'ils puissent les administrer eux-mêmes. Qui, dans un contexte de délégation, est responsable en fin de compte des besoins des Premières nations en services de santé, d'éducation et de logement?

1.17 Quels que soient les accords de financement et autres accords financiers à venir, il faudra un cadre d'obligation de rendre compte approprié. Il est plus que temps de résoudre le dilemme de longue date qui est de concilier l'obligation du ministère de rendre des comptes au Parlement et les accords de financement conclus avec les Premières nations.

Nécessité d'améliorer la coordination entre les gouvernements dont les domaines de compétence se chevauchent

La complexité des activités dans des domaines de compétence qui se chevauchent

1.18 Une autre question dont traite le Rapport de cette année est la complexité de la gestion des programmes fédéraux dans un contexte où il y a chevauchement des domaines de compétence. Nombreuses sont les activités qui mettent en cause plusieurs ministères fédéraux ainsi que des

gouvernements provinciaux et des administrations municipales et, parfois, d'autres pays. Lors de vérifications antérieures, nous avions remarqué qu'il était difficile de coordonner les mesures prises par différents paliers de gouvernement – par exemple, l'application des lois sur la protection de l'environnement – une situation attribuable en partie à la complexité inhérente à la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le cadre constitutionnel du Canada.

Il est plus que temps de résoudre le dilemme de longue date qui est de concilier l'obligation du ministère de rendre des comptes au Parlement et les accords de financement conclus avec les Premières nations.

1.19 Cette année, trois chapitres donnent un aperçu de ces éléments complexes et des approches qu'ont adoptées les gouvernements et les ministères qui mènent des activités dans des domaines de compétence qui se chevauchent. Chacun montre une approche différente dans la recherche de solutions pratiques au plan administratif.

Le ministère de l'Agriculture

1.20 Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux fournissent tous un appui économique au secteur de l'agriculture. Du milieu des années cinquante au début des années soixante-dix, le gouvernement fédéral était le principal intervenant. À mesure que l'apport provincial a augmenté, vers la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, il y a eu des cas de doubles emplois et de chevauchement des programmes agricoles fédéraux et provinciaux. Il y avait également risque que certains programmes ne soient pas compatibles.

1.21 Au milieu des années quatre-vingts, les parties engagées dans les programmes agricoles – le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les producteurs – ont adhéré à des principes qui allaient atténuer les problèmes que pouvaient engendrer les complexités inhérentes au partage des pouvoirs. Ces principes généraux, qui concernaient la gestion et le partage des coûts de certains grands programmes agricoles, sont devenus un pivot important du Programme national tripartite de stabilisation.

1.22 Lorsqu'il a examiné comment ce programme avait été élaboré et mis en oeuvre, le Bureau a tiré deux conclusions générales sur le processus utilisé, dans ce cas particulier, pour faire en sorte que le programme soit efficace en dépit des chevauchements de compétences. Il a d'abord fallu des consultations, des négociations, une certaine collaboration et, aussi, la volonté dès le départ d'en arriver à une compréhension mutuelle et à une entente. Il a ensuite fallu concevoir des ententes claires, pratiques et applicables, qui serviraient à clarifier les responsabilités et susciteraient la collaboration plutôt que des différends éventuels. Ces ententes devaient fournir un cadre sur lequel s'étaient entendues les trois parties pour l'échange d'information, le partage des responsabilités des programmes, le règlement des différends et la communication des résultats en regard de buts ou d'objectifs précis. Les ententes constituent un important élément dans le processus complexe qui consiste à transformer le débat politique en plans d'action pratiques qui touchent directement les personnes concernées. Elles ne constituent évidemment pas une panacée, mais elles contribuent à s'assurer qu'il n'y a pas de double emploi et que rien ne sera omis.

Le ministère de l'Environnement

1.23 Le chapitre sur le ministère de l'Environnement est un exemple de l'usage prévu de ces ententes et d'autres moyens pour coordonner les activités qui visent à atteindre les objectifs et les buts qui engagent des gouvernements à différents paliers. Ces moyens comprennent le Conseil canadien des ministres de l'environnement ainsi que les ententes administratives et les ententes d'équivalence prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.*

1.24 Nous avons mentionné dans le chapitre de 1990 sur le ministère de l'Environnement qu'au niveau fédéral seulement, quelque 24 ministères ont des responsabilités liées à plus de 50 lois dans le domaine de l'environnement. On y a fait également mention des ententes administratives et des ententes d'équivalence prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

1.25 Ces ententes, qui concernent la gestion et le contrôle des substances toxiques, devaient être conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Aux termes de ces ententes, les règlements fédéraux pris en application de la Loi cesseraient de s'appliquer dans une province ou un territoire qui a des règlements équivalents ou plus stricts ou qui a son propre régime d'application. En juin 1991, trois ans après la promulgation de la Loi, aucune entente d'équivalence n'était encore en place. Cependant, l'élaboration d'ententes administratives a progressé, et la mise au point des critères d'équivalence se poursuit.

1.26 Je ne veux pas prétendre que ces ententes constituent le seul moyen d'attribuer clairement la responsabilité de la gestion et du contrôle des substances toxiques. Cependant, j'estime qu'elles constituent un important moyen de se pencher sur deux sujets de préoccupation pour les contribuables : le risque de double emploi et le risque de mesures partielles ou incompatibles de protection de l'environnement.

Le ministère des Pêches et des Océans

1.27 Le chapitre sur le ministère des Pêches et des Océans démontre également qu'il est parfois difficile d'en arriver à un consensus entre les différents niveaux de gouvernement sur de grands principes et d'enchâsser ces principes dans des ententes qui favorisent la collaboration et des mesures efficaces.

1.28 Dans le Rapport de 1986, le Bureau faisait des observations sur la délégation de la responsabilité administrative des pêches en eaux douces, en vertu de la *Loi sur les pêches*. Le Rapport mentionnait que la délégation de cette responsabilité du ministère des Pêches et des Océans à l'Ontario et aux Prairies avait engendré une confusion considérable quant aux rôles de chacun dans la gestion des pêches et de l'habitat du poisson. L'application de la *Loi sur les pêches* est d'autant plus compliquée du fait que la responsabilité de l'application des dispositions sur la pollution de l'eau est assumée en partie par le ministère de l'Environnement.

1.29 Dans le chapitre de cette année sur la région du Centre et de l'Arctique du ministère des Pêches et des Océans, nous signalons que la question de l'étendue et de la nature des responsabilités à déléguer aux provinces du Centre n'est toujours pas résolue; on attend que soient clarifiées les responsabilités concernant l'habitat du poisson ainsi que les responsabilités environnementales qui s'y rattachent. Devant l'ambiguité de cette répartition des responsabilités, le ministère risque de ne plus savoir avec certitude dans quelle mesure les provinces mènent les activités de gestion des pêches et de l'habitat. Entre-temps, les provinces de la région du Centre ont assumé des responsabilités de gestion de l'habitat en se fondant sur des ententes officieuses, et sans surveillance de la part du ministère.

Sommaire - Nécessité d'harmoniser les efforts des ministères et des paliers de gouvernement dont les domaines de compétence se chevauchent

1.30 Des domaines de compétence qui se chevauchent – cela est une réalité de la vie. Il semble que les ministères et organismes publics ainsi que les différents paliers de gouvernement doivent au préalable collaborer et coordonner leurs mesures s'ils entendent régler les questions dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de la gestion de l'habitat du poisson. Il faut qu'on s'entende sur les responsabilités respectives, tant au sein du gouvernement fédéral qu'entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de façon à pouvoir demander des comptes à ceux qui oeuvrent dans des

secteurs où il y a chevauchement des domaines de compétence. À cet égard, je trouve encourageante l'annonce que le Comité permanent de l'environnement examinera les rôles et responsabilités des différents paliers de gouvernement qui participent à la protection de l'environnement. Je trouve également encourageante la *Déclaration sur la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement* émise par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Le Bureau considère que cette question est importante et il continuera de s'en préoccuper dans ses futures vérifications.

Des domaines qui se chevauchent - cela est une réalité de la vie.

La protection de l'environnement - La situation s'améliore-t-elle?

1.31 Il peut y avoir de sérieuses lacunes dans la façon dont les ministères fédéraux rendent compte au Parlement des résultats que donnent leurs efforts pour protéger l'environnement. Par exemple, le ministère de l'Environnement ne dispose pas de suffisamment d'information sur la conformité aux dispositions de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne la pollution de l'eau, dont les provinces assument l'application. Le ministère n'est donc pas en mesure de fournir au Parlement une information appropriée sur le degré de conformité aux règlements qu'il a charge d'appliquer.

1.32 Dans le chapitre de cette année sur le ministère de l'Environnement, nous signalons que le rapport de 1988 à la Commission mixte internationale a omis d'indiquer si l'élimination des substances toxiques dans les Grands Lacs a progressé. Ce rapport n'indiquait pas non plus à quel moment on pourrait consommer sans danger le poisson des Grands Lacs.

Pour une information plus utile sur le déficit

1.33 Parmi les nombreuses questions importantes qui se recoupent et qui touchent les Canadiens – outre la protection de l'environnement et le développement durable – il y a la dette et la situation financière du pays.

1.34 Une des responsabilités qui m'incombe est d'effectuer pour le Parlement du Canada la vérification des états financiers du gouvernement fédéral. Cela signifie que j'évalue dans quelle mesure ces états constituent une source sûre d'information sur la situation financière du gouvernement. Les décisions concernant le déficit, son ampleur et son bien-fondé sont du ressort de la politique. Ce qui m'intéresse, c'est la qualité de l'information sur ce déficit. Je vérifie, entre autres états, l'État des recettes et des dépenses. Le déficit s'est élevé à 29 milliards de dollars en 1989-1990 et on s'attend qu'il frôle le même niveau pour 1990-1991. Je vérifie aussi l'État de l'actif et du passif qui a montré un déficit accumulé qui se situait à 358 milliards de dollars, au 31 mars 1990.

Préoccupation générale au sujet d'un cercle vicieux

1.35 L'interaction de la dette accumulée et des déficits annuels est pernicieuse. Les déficits annuels répétés du Canada ont fait grimper la dette accumulée et le fait d'avoir à défrayer l'intérêt contribue à des déficits annuels élevés.

1.36 Il y a dans la population un sentiment d'inquiétude généralisé à propos des effets de ce cercle vicieux. Dans son dernier budget, le ministre des Finances déclarait que nous vivions au-dessus de nos moyens, d'où l'alourdissement du fardeau de la dette. Il a également déclaré à la Chambre des communes que, en 1991-1992, la dette accumulée atteindrait environ 15 000 $ «pour chaque femme, homme et enfant», l'intérêt seul engloutissant 43 milliards de dollars, soit 27 p. 100 des dépenses prévues. Il avait lancé cet avertissement : «Si nous ne faisions rien

face à cette aggravation de la situation financière, le déficit serait sensiblement plus élevé que prévu au cours des cinq prochaines années.»

1.37 La pièce 1.1 montre le pourcentage du total des recettes et des dépenses budgétaires que représentent les frais du service de la dette depuis dix ans. On peut y voir qu'aujourd'hui, environ un tiers de chaque dollar perçu va aux frais de la dette publique. Il y a dix ans, ces frais représentaient 22 p. 100 des recettes. Aujourd'hui, 27 p. 100 du total des dépenses budgétaires sont consacrés au service de la dette; il y a dix ans, 17 p. 100 y étaient consacrés. De toute évidence, si les déficits se maintiennent aux niveaux actuels, cet «empiétement» va se poursuivre et une plus grande proportion des impôts et taxes ira au service de la dette, ce qui laissera encore moins de fonds pour les services aux contribuables.

De toute évidence, si les déficits se maintiennent aux niveaux actuels, cet «empiétement» va se poursuivre et une plus grande proportion des impôts et taxes ira au service de la dette, ce qui laissera encore moins de fonds pour les services aux contribuables.

1.38 Chaque année, dans son budget, le gouvernement annonce les mesures financières qu'il entend prendre pour faire face au déficit. Ces mesures se fondent sur un ensemble d'hypothèses économiques et sur des prévisions financières qui ont une incidence directe sur le niveau du déficit annuel. Dans le budget de cette année, le ministre des Finances a présenté un certain nombre de prévisions financières : il s'attendait à une chute des taux d'intérêt à court terme (90 jours), passant de 13 p. 100 en 1990 à 9,5 p. 100 en 1991 et à 9,0 p. 100 en 1992, et à un ralentissement de l'inflation, qui passerait de 4,9 p. 100 en 1990 à 4,8 p. 100 et à 3,0 p. 100 en 1991 et 1992, respectivement. Il a dit s'attendre que les taux d'intérêt et d'inflation se situent en moyenne à 7 p. 100 et 2,2 p. 100 au cours de la période allant de 1993 à 1996 et que le déficit baisse à 6,5 milliards de dollars d'ici 1995-1996.

1.39 Faire des prévisions n'est pas chose facile, étant donné le grand nombre de variables en jeu au même moment : les taux d'intérêt, l'activité économique du pays, les événements politiques, la valeur du dollar canadien, l'économie mondiale et les responsabilités du secteur public. Le gouvernement peut exercer un contrôle sur certaines d'entre elles, mais ne peut rien pour d'autres et, souvent, au fil des ans, les plans initiaux s'avèrent en partie irréalisables. Toutefois, ces plans se répercutent quand même sur le déficit et sur la dette accumulée, c'est-à-dire qu'ils déterminent le montant des recettes fiscales et le montant des dépenses facultatives du gouvernement – les crédits annuels – et de ses dépenses législatives, notamment les paiements de transfert aux provinces.

1.40 D'autres budgets comprenaient aussi les prévisions du gouvernement sur l'inflation, les taux d'intérêt et d'autres variables qui influent sur le déficit. Ils comprenaient aussi des prévisions sur les recettes escomptées de l'impôt et sur les dépenses. Pourtant, où peut-on trouver, dans cette information, une comparaison entre les prévisions budgétaires et les données réelles dans une seule présentation concise?

La nécessité d'une «carte de pointage»

1.41 Il me semblerait normal que les Canadiens soient informés de ce que leur gouvernement a réussi à accomplir dans son plan d'action. A-t-il atteint ses objectifs? Dans la négative, pourquoi? Y a-t-il eu des imprévus? Ses prévisions concernant les recettes étaient-elles exactes? Et les dépenses? Avait-il prévu avec justesse les taux d'intérêt et d'inflation pour l'année? De l'information qui permette de comparer le plan de réduction du déficit du gouvernement aux résultats obtenus aiderait tous les Canadiens à saisir l'énormité de la tâche. En d'autres termes, il serait peut-être temps d'envisager la

Pièce 1.1

POURCENTAGE DU TOTAL DES RECETTES ET DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES QUE REPRÉSENTENT LES FRAIS DE LA DETTE PUBLIQUE 1980-1981 À 1989-1990
(en milliards de dollars)

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90
Frais de la dette publique	10,7	15,1	16,9	18,1	22,5	25,4	26,7	29,0	33,2	38,8
Total des recettes budgétaires	48,9	60,3	60,7	64,2	71,1	76,9	85,9	97,6	104,1	113,7
Total des dépenses budgétaires	63,2	75,8	89,4	96,9	109,6	111,5	116,7	125,8	133,0	142,7
Frais de la dette en % des recettes	21,8	25,0	27,9	28,2	31,6	33,1	31,0	29,7	31,9	34,1
Frais de la dette en % des dépenses	16,9	20,0	19,0	18,7	20,5	22,8	22,9	23,0	24,9	27,2

Source : Comptes publics du Canada, 1990, Vol. 1, Tableaux 1.6 et 1.7.

possibilité d'une sorte de «carte de pointage» où les résultats seraient comparés aux prévisions budgétaires, et les écarts importants expliqués dans un style clair et facile à lire. C'est là une pratique courante dans le monde des affaires et je ne comprends pas pourquoi le gouvernement n'y a pas recours.

1.42 L'idée d'une «carte de pointage» n'est pas nouvelle. Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés recommande depuis un certain temps déjà que les gouvernements préparent et publient une comparaison des chiffres budgétaires et des chiffres réels. Le Comité songeait à des comparaisons aux postes des états financiers. À mon avis, le gouvernement devrait aller encore plus loin et présenter aussi des comparaisons de l'information économique à l'appui des prévisions financières, par exemple les taux d'inflation, d'intérêt, de chômage, etc. dans sa «carte de pointage» du déficit et de la dette.

1.43 L'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte au Parlement a de multiples facettes. Dans sa plus simple expression, elle signifie qu'il doit respecter les autorisations du Parlement et lui présenter des rapports à ce sujet. Elle signifie aussi que le gouvernement doit décrire ses principales activités ainsi que les enjeux auxquels il fait face et indiquer les possibilités de solutions. Enfin, elle signifie qu'il doit indiquer le succès qu'il a obtenu en regard de ces solutions.

Il me semble logique que le gouvernement doive à son tour renseigner la population, non seulement sur ses plans pour réduire le déficit, mais aussi sur la mesure dans laquelle il a réussi à le réduire.

1.44 Le gouvernement fait de la réduction du déficit un enjeu et il demande aux Canadiens d'accepter les sacrifices qu'elle impose. Il me semble logique qu'il doive à son tour renseigner la population, non seulement sur ses plans pour réduire le déficit, mais aussi sur la mesure dans laquelle il a réussi à le réduire. Une «carte de pointage» pourrait communiquer cette information et permettre de boucler la boucle.

Nécessité d'un examen critique des dépenses dans un contexte de résultats

Bref historique de l'évaluation des programmes

1.45 Les ministères et les gestionnaires reçoivent des fonds pour administrer les programmes. Il est donc tout naturel de se demander si les dépenses ont permis d'atteindre les résultats escomptés. Le gouvernement considère l'évaluation des programmes comme un moyen de répondre à cette question. D'après le gouvernement, l'évaluation des programmes pourrait, et devrait, donner aux gestionnaires de l'information sur le rendement des programmes pour qu'ils sachent s'il y a lieu de les reconduire, de les améliorer ou de les éliminer. L'analyse de résultats obtenus antérieurement peut servir à concevoir les nouveaux programmes.

1.46 Au début des années soixante, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco) parlait de la nécessité de mettre l'accent sur l'objet des dépenses plutôt que de s'arrêter à leur nature. Un certain nombre de réformes importantes ont été proposées, notamment une modification de la présentation du Budget des dépenses, qui montrerait les coûts de chaque programme des ministères. Cette présentation permettrait au Parlement, lorsqu'il demande des comptes au gouvernement, d'examiner davantage les programmes plutôt que les dépenses détaillées. Au début des années soixante-dix, la Direction de la planification du Conseil du Trésor s'engageait dans une voie nouvelle avec des projets pilotes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience. En 1977, le gouvernement confiait aux sous-ministres la responsabilité d'évaluer sur une base cyclique leurs programmes. En 1979, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) poussait plus loin cette démarche. Elle suggérait que les ministères effectuent des évaluations d'efficacité des programmes. En 1981, le gouvernement a diffusé son guide sur l'évaluation des programmes où il expose en détail ce qu'il attend des ministères à ce chapitre.

1.47 En 1983, le Bureau signalait que la plupart des grands ministères et de nombreux organismes disposaient de l'infrastructure nécessaire pour effectuer des évaluations de programmes. À l'époque, nous avions soulevé des questions au sujet de carences importantes dans les méthodes utilisées pour les évaluations. En 1987, le Bureau indiquait que la majeure partie des activités des ministères n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation. Le Groupe de travail Nielsen a lui aussi exprimé des réserves au sujet de la qualité de l'information tirée des évaluations de programmes, et de la disponibilité de cette information. En 1991, le Comité sénatorial permanent des finances nationales faisait remarquer qu'un recours plus systématique aux constatations faites lors des évaluations pourrait constituer un outil efficace pour l'examen du Budget des dépenses et, plus particulièrement, lui permettre de faire des suggestions concrètes pour améliorer les programmes de l'État.

1.48 Le chapitre de cette année sur le ministère de l'Agriculture illustre les risques qu'il y a à lancer de nouveaux programmes sans avoir mesuré et évalué comme il se doit les résultats antérieurs. Dans le chapitre, nous indiquons que, des évaluations de programmes n'ayant pas été faites lorsqu'il l'aurait fallu, le ministère s'est vu limité dans sa capacité de fournir de l'information sur l'efficacité des programmes – soit par des études d'évaluations de programmes ou de mesures de rendement – aux gestionnaires de programmes, aux

intéressés et au Parlement au moment où l'on a pris les décisions critiques. Ce chapitre montre également l'importance de définir les objectifs des programmes, qui constituent le point de départ de toute évaluation utile.

1.49 Au cours des six dernières années, la direction du ministère a consacré une somme considérable d'énergie à travailler dans un environnement stratégique difficile. Au cours de cette période, parmi les objectifs fédéraux en agriculture, il y avait la réduction des barrières interprovinciales, une plus grande sensibilisation à la répartition de la responsabilité financière entre les agriculteurs, les provinces et le gouvernement fédéral et l'accroissement de la coopération et de la coordination dans ce domaine à compétence partagée. En 1986, le Bureau a souligné la nécessité de mesurer continuellement l'efficacité. Le ministère était d'accord. Il s'est aussi donné la peine de déterminer des indicateurs de rendement, mais n'a jamais recueilli, analysé ou communiqué de résultats en rapport avec ces indicateurs. Les risques que pose le lancement de programmes sans être précédés d'une évaluation et d'une analyse formelles des résultats des programmes en place – ce qui a fonctionné et, peut-être, ce qui a raté – ne sont pas négligeables.

1.50 Le besoin d'une évaluation se retrouve dans d'autres chapitres. Au chapitre 8 sur la gestion de la dette et les pensions des employés, on souligne le besoin d'évaluer les mécanismes actuels de financement des pensions des employés. À la fin de 1989-1990, 71 milliards de dollars, soit environ 18 p. 100 de la dette publique nette, étaient dus aux comptes de pensions des employés en raison du fait qu'au cours des années, les gouvernements fédéraux successifs ont emprunté sur ces comptes pour aider à financer les déficits budgétaires annuels. Il est manifeste qu'il faut envisager les répercussions financières, économiques et politiques de toute modification de la façon de financer les pensions des employés. Au chapitre 19 qui porte sur le ministère des Approvisionnements et Services, on signale qu'il n'y a pas eu d'évaluation de l'efficacité du recours au processus d'approvisionnement comme outil pour atteindre des objectifs de développement régional et industriel à long terme.

Pourquoi l'évaluation des programmes nous échappe-t-elle?

1.51 Il semble que tous s'entendent pour dire qu'elle est essentielle à l'obligation de rendre compte. Au-delà du consensus sur ce concept, quels sont les obstacles pratiques à l'obligation de rendre compte au moyen de l'évaluation de programmes? À la section suivante du présent chapitre, on fait remarquer que ces considérations s'inscrivent dans toute tentative de réforme de la gestion. Au cours des prochaines années, le Bureau effectuera une vérification de l'évaluation des programmes à l'échelle de l'administration fédérale.

Quels sont les obstacles pratiques à l'obligation de rendre compte au moyen de l'évaluation de programmes?

Réflexions sur trois décennies de réforme de la gestion

1.52 Depuis ma nomination au poste de vérificateur général, on me demande ce que je pense de Fonction publique 2000, le projet de renouvellement de la fonction publique fédérale que mène actuellement le gouvernement.

Tentatives antérieures de réforme

1.53 Un nouveau venu peut tout de suite se rendre compte que l'accroissement de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie dans l'administration des affaires publiques a fait l'objet de beaucoup d'attention au cours des trois dernières décennies. Il y a eu une foule d'enquêtes, allant des commissions royales aux groupes d'étude en passant par les études internes, en particulier les commissions Glassco et Lambert. Il y a eu un certain nombre de tentatives de réforme de la gestion,

notamment la rationalisation des choix budgétaires, le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et, plus récemment, Fonction publique 2000. Ces travaux visaient un même objectif : l'administration efficiente et économique des affaires publiques, avec probité et prudence. On suppose également que les gestionnaires de la fonction publique aient la possibilité d'atteindre cet objectif et qu'ils soient tenus responsables des résultats.

1.54 Au début des années soixante, la Commission Glassco a attiré l'attention sur la nécessité, devant la multiplication rapide et l'évolution des activités du gouvernement, de démanteler cette forme centralisée et limitative de contrôle financier. Elle préconisait l'adoption de pratiques de gestion financière qui laisseraient davantage aux administrateurs de programmes la liberté de réagir de façon appropriée aux changements, ce qui devait surtout se faire en déléguant la majeure partie de la responsabilité financière aux ministères. Des travaux de la Commission Glassco est restée une phrase qui allait revenir lors des mouvements subséquents de réforme : «Laissons la gestion aux gestionnaires» dans un cadre général d'orientation et d'obligation de rendre compte. La Commission Glassco n'a pas oublié l'importance d'un cadre de contrôle. Mais au lieu de contrôles centralisés détaillés, l'évaluation du rendement allait être le principal moyen de rendre des comptes.

1.55 Vers la fin des années soixante-dix, la Commission Lambert a réitéré et poussé plus loin la recommandation de la Commission Glassco d'établir un cadre de contrôle et d'obligation de rendre compte parallèlement à l'accroissement des pouvoirs des ministères. L'énoncé «Assurons-nous que les gestionnaires s'occupent de la gestion» pourrait être au rapport Lambert ce qu'est la formule «Laissons la gestion aux gestionnaires» au rapport Glassco.

1.56 Au cours des années quatre-vingts, il a de nouveau été question de relâcher les contrôles centraux pour donner plus d'autonomie et de marge de manoeuvre aux ministères. Mais à la fin de la décennie, les fonctionnaires trouvaient toujours que les contrôles administratifs et le contrôle des dépenses détaillés étaient trop lourds, contrecarrant les possibilités, à tous les niveaux, d'accroissement de la délégation et de la décentralisation et de souplesse et d'innovation.

Fonction publique 2000 dans son contexte

1.57 À la fin de 1989, le gouvernement annonçait Fonction publique 2000 (FP 2000), «... la politique du gouvernement du Canada concernant les mesures à prendre pour sauvegarder et promouvoir l'efficacité et l'excellence de la fonction publique et, partant, lui permettre de continuer de bien servir les Canadiens au XXIe siècle.» Dans le cadre de ce projet, on se propose de créer une fonction publique davantage axée sur les services et les résultats et qui accorde plus d'importance aux ressources humaines. On propose une nouvelle approche de la gestion, qui mette l'accent sur les résultats plutôt que sur les procédés, la souplesse plutôt que la conformité, le jugement plutôt que les règles, l'innovation plutôt que la peur du risque et l'obligation de rendre compte plutôt qu'une lourde réglementation centrale.

1.58 Comme les réformes précédentes, FP 2000 prévoit – comme l'indique le Livre blanc – l'accroissement des pouvoirs d'exécution des ministères et suggère de façon précise quels contrôles centraux pourraient être éliminés. Pour permettre la souplesse de la gestion financière, elle propose des moyens – par exemple, la rétention des recettes non fiscales – d'encourager les organismes à produire des recettes supplémentaires au moyen, par exemple, de frais d'utilisation. Des modifications législatives récentes permettront aux ministères, à certaines conditions, de conserver et de dépenser les recettes ainsi produites, ou une partie d'entre elles. On est en voie d'accroître la délégation dans d'autres secteurs comme la passation de marchés de services sur une base compétitive et les primes d'encouragement aux employés. L'accroissement des responsabilités des ministères devrait être accompagné d'une obligation de rendre compte proportionnelle.

Le chapitre de cette année sur la gestion et le contrôle financiers des recettes non fiscales a conclu qu'un usage efficace d'incitatifs, une meilleure divulgation au Parlement et un contrôle financier amélioré s'imposent, surtout dans l'optique des modifications apportées aux textes réglementaires et à la politique.

Période propice au changement

1.59 La réforme et le renouvellement de la fonction publique fédérale, à une époque où l'on parle de compétitivité au plan mondial – à une époque de changement – sont essentiels si l'on veut qu'elle relève les défis qui se présenteront. Le Livre blanc souligne que ce renouvellement «ne s'effectuera pas simplement au moyen de mesures législatives et administratives visant à mettre en place de nouveaux mandats, de nouvelles structures et de nouveaux processus. Il exigera des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public.» Conformément à son énoncé de mission – qui est d'inciter le gouvernement à rendre des comptes et de rechercher l'amélioration de ses pratiques de gestion – le Bureau souscrit aux objectifs et aux principes de Fonction publique 2000. Ils correspondent en général à de saines pratiques de gestion. Fonction publique 2000 pourrait permettre de s'attaquer à des problèmes précis de ressources humaines et à d'autres problèmes que le Bureau a relevés dans ses vérifications depuis 1979.

Il faut que Fonction publique 2000 réussisse, que ses grands objectifs initiaux soient atteints et que sa philosophie l'emporte... Cependant, certaines leçons du passé apporteront un éclairage utile.

1.60 Il faut que Fonction publique 2000 réussisse, que ses grands objectifs initiaux soient atteints et que sa philosophie l'emporte. Je crois quand même que certaines leçons du passé apporteront un éclairage utile au fur et à mesure qu'avancera ce projet.

Les leçons du passé

1.61 Un aspect difficile des tentatives antérieures de réforme de la gestion a semblé être l'absence de suggestions concrètes pour passer de A à B, pour en arriver à un changement. L'un des défis qui se posent à FP 2000 consistera à faire passer la fonction publique de sa situation actuelle aux situations idéales proposées.

1.62 Un autre défi sera celui de trouver pourquoi il faut revenir sans cesse sur les mêmes questions. Les pratiques observées depuis des décennies sont-elles trop profondément ancrées? Quels sont les obstacles à une délégation accrue des pouvoirs? Y aurait-il une résistance institutionnelle profondément enracinée dans le gouvernement, dans la fonction publique, dans le système parlementaire ou dans son environnement politique?

1.63 Un autre défi consistera à élaborer des mesures du rendement. Un examen de trois décennies de rapports successifs et de réformes internes révèle que presque tous soulignent la nécessité que la mesure du rendement serve de mécanisme d'obligation de rendre compte. Plus récemment, il a aussi été question avec FP 2000 d'évaluer le rendement de chacun des gestionnaires.

1.64 Comme on l'a mentionné précédemment, le Bureau a été constamment préoccupé devant le manque d'information sur l'efficacité et l'efficience dans des secteurs où, normalement, il devrait y en avoir. Lors d'une étude spéciale sur l'efficience dans l'administration publique, effectuée en 1990, le Bureau a fait remarquer que toute évaluation du souci de l'efficience doit normalement reposer sur de l'information à propos des coûts et des résultats. Or, à quelques exceptions près, la qualité de l'information ne s'est pas améliorée depuis 1987, année où le Bureau signalait qu'elle était médiocre.

1.65 Dans chaque étude qui a suivi, ou mouvement de réforme, on semble avoir constaté qu'on n'a pas eu recours à des mesures appropriées du rendement en dépit de leur importance pour accroître l'obligation de rendre compte et l'efficacité de la fonction publique. La même question revient. Les difficultés techniques que pose l'élaboration de ces mesures sont-elles insurmontables, compte tenu des caractéristiques de nombreux programmes de l'État? Qu'est-ce qui rend si difficile l'utilisation de cette information au sein du gouvernement, et entre le gouvernement et le Parlement?

1.66 De quelle façon tient-on compte de ces difficultés dans Fonction publique 2000? Quels contrôles demeurent essentiels? Les contrôles sont souvent concentrés sur les procédés, et visent surtout les besoins en ressources et leur utilisation, tandis que l'obligation de rendre compte est liée de plus près aux résultats. Les auteurs du Livre blanc sur FP 2000 s'interrogent sur les contrôles excessifs, mais n'indiquent pas suffisamment quels sont les contrôles qui sont à la fois essentiels et d'un bon rapport coût-efficacité. J'estime que ces contrôles sont importants pour la bonne administration publique, mais qu'il reste beaucoup à faire pour en arriver au dosage exact.

1.67 Un autre défi consiste à encourager l'innovation dans le cadre du contrôle parlementaire. Le chapitre 5 décrit des mesures prises par des gestionnaires au ministère des Pêches et des Océans pour améliorer la prestation des services à un coût moindre pour les contribuables. Le chapitre montre quel dilemme cela représente de concilier une approche novatrice et les exigences du contrôle parlementaire sur l'objet des dépenses et la réutilisation des recettes. Les innovations du ministère, notamment le troc comme moyen de financement, ne cadrent pas facilement dans les conventions parlementaires actuelles.

1.68 Au cours des prochaines années, le Bureau continuera de favoriser les améliorations et surveillera l'évolution de Fonction publique 2000 avec intérêt. Dans le cadre de nos vérifications, nous observerons des aspects de sa mise en oeuvre. La démarche du Bureau consistera à soulever, au long du processus de réforme, des points qu'il faut surveiller pour assurer que l'on atteint les objectifs de FP 2000. Le but sera de stimuler les débats et les discussions si l'on veut s'assurer que FP 2000 ne devienne un acronyme parmi d'autres.

Toujours aucun accès à l'information sur les déplacements des ministres

1.69 En 1989-1990, le Bureau du vérificateur général envisageait d'effectuer une vérification des dépenses déclarées par les ministres, leur personnel exempté et les fonctionnaires qui les accompagnent dans leurs déplacements pour des fonctions officielles. Tous les frais qui devaient être vérifiés étaient réglés à même les budgets des ministères. La vérification devait comprendre l'examen des contrôles financiers et des rapports du gouvernement sur les frais de déplacements des ministres, y compris le recours au Service des vols d'affaires par les ministres et leur personnel, pour vérifier s'ils étaient adéquats.

1.70 En avril 1989, le Bureau a demandé d'avoir accès aux reçus et aux autres documents justificatifs qui corroboraient les frais de déplacements déclarés par les ministres et les fins auxquelles ils avaient eu recours au Service des vols d'affaires. En juin 1989, le gouvernement faisait savoir au Bureau que l'information dont il avait besoin ne lui serait pas fournie. Mon prédécesseur a donc décidé de ne pas effectuer la vérification. Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, le Bureau a plutôt signalé le refus d'accès à l'information à la Chambre des communes, dans son Rapport annuel de 1989.

1.71 Le Comité permanent des comptes publics a étudié la question et présenté des recommandations dans son huitième rapport à la Chambre des communes, en décembre

1990. Entre autres, il recommandait «que le gouvernement envisage de permettre au vérificateur général d'accéder aux reçus des frais de déplacements des ministres dans la mesure nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions légales en procédant à une vérification d'attestation et d'autorisation des Comptes du Canada aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.» En mars 1991, le président du Conseil du Trésor a répondu que le gouvernement n'était pas prêt à accepter cette recommandation ni les autres recommandations du Comité.

1.72 Deux éléments de la réponse du gouvernement me préoccupent particulièrement. Le premier est que le gouvernement a refusé à mon Bureau l'accès à de l'information. Comme d'autres vérificateurs généraux l'ont déclaré, le refus, de la part du gouvernement, de l'accès à l'information dont mon Bureau a besoin pour ses vérifications va à l'encontre du rôle de ce Bureau dans une démocratie parlementaire. Sans accès à l'information, le rôle de mon Bureau serait gravement circonscrit et sa capacité d'aider le Parlement à contrôler les deniers publics s'en trouverait diminuée.

1.73 Dans ce cas particulier, le gouvernement refuse à mon Bureau l'accès à deux types d'information : d'une part, les reçus pour des frais des déplacements engagés dans le cadre de fonctions officielles et réglés à même les crédits des ministères et, d'autre part, l'information sur les fins précises auxquelles les ministres ont utilisé les avions mis à leur disposition par le Service des vols d'affaires du ministère de la Défense nationale. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi il y a impasse en ce qui concerne l'accès aux reçus des dépenses et aux précisions sur les motifs de l'utilisation des avions du gouvernement.

1.74 Le Comité des comptes publics a demandé à mon Bureau d'effectuer une vérification du Service des vols d'affaires. En l'absence de précisions sur l'objet de l'utilisation de ces avions par les ministres, une vérification ne permettrait pas de vérifier si les avions ont bel et bien été utilisés pour des fonctions officielles et conformément aux conditions stipulées dans les lignes directrices du Conseil du Trésor à l'intention des cabinets des ministres.

1.75 Le deuxième élément de la réponse qui me préoccupe concerne les raisons que le gouvernement a données pour expliquer qu'il ne peut accepter la recommandation du Comité d'accorder à mon Bureau accès à l'information.

1.76 Le gouvernement a déclaré qu'il rejetait cette recommandation parce que «les ministres [sont] directement comptables auprès de la Chambre des communes et du public canadien» et que «le fait d'obliger les ministres à produire des reçus pour justifier leurs frais de déplacement et la vérification subséquente de ces reçus par des intervenants au sein du gouvernement ou par le vérificateur général serait incohérent avec ce principe.» Le gouvernement a également fait remarquer que, dorénavant, l'accès du Parlement et du public à de l'information plus substantielle sur les déplacements des ministres accroîtrait la responsabilité directe des ministres qui «observent les principes de responsabilité ministérielle qui font depuis longtemps partie intégrante du régime parlementaire canadien.»

1.77 J'estime que l'argument du gouvernement dénote une mauvaise compréhension du rôle de mon Bureau dans le système parlementaire canadien. La vérification ne constitue pas, comme semble l'indiquer le gouvernement, une forme d'obligation de rendre compte à des vérificateurs ou une intrusion entre les ministres et la Chambre des communes, à laquelle les ministres rendent directement compte.

1.78 Les ministres fédéraux sont et devraient être directement comptables de leurs actions vis-à-vis de la Chambre des communes. La vérification a pour effet de renforcer ce lien parce qu'elle permet un rapport indépendant à la Chambre des communes sur l'usage qui a été fait des sommes allouées par vote aux ministres. Ce procédé rend la Chambre des communes plus apte à tenir les ministres directement responsables.

1.79 Je suis heureux de la décision du gouvernement d'accroître l'information accessible sur les frais de déplacements des ministres et sur l'utilisation qu'ils font des avions du gouvernement, mais je ne suis pas d'accord sur le fait que la publication de cette information élimine la nécessité de quelque vérification que ce soit.

De fait, je suis d'avis que les frais de déplacements des ministres et des membres de leur cabinet devraient être assujettis au même processus de vérification que les autres dépenses du gouvernement.

1.80 Bien qu'une plus grande communication d'information de la part du gouvernement soit toujours souhaitable, son utilité est sensiblement réduite si elle n'est pas vérifiée. Pour faire une analogie, dans le secteur privé, peu de gens, en admettant qu'il y en ait, jugeraient que la présentation d'états financiers non vérifiés aux actionnaires d'une entreprise ouverte suffirait, simplement parce que les actionnaires peuvent poser des questions à l'assemblée annuelle.

1.81 Ce que le gouvernement a présenté, ce sont des déclarations des ministres qui résument une multitude d'opérations. Par exemple, les «attestations» des frais de déplacements des ministres, mentionnées par le gouvernement, fournissent un minimum d'information sur les types de dépenses encourues. L'attestation dont il est question est une déclaration signée par le ministre et selon laquelle les dépenses avaient pour objet des fonctions officielles. Une vérification des reçus permettrait de vérifier si l'information qui figure dans les attestations est exacte et présente fidèlement les faits.

1.82 De fait, je suis d'avis que ces dépenses devraient être assujetties au même processus de vérification que les autres dépenses du gouvernement.

1.83 Je tiens à remercier le Comité des comptes publics d'avoir fait valoir le droit d'accès à l'information que mon Bureau doit pouvoir exercer pour s'acquitter de ses responsabilités, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. J'espère qu'on trouvera une solution à cette question dans un proche avenir.

Faire une différence

1.84 Je compte, pendant la durée de mon mandat comme vérificateur général, être le mandataire de la Chambre des communes en menant des vérifications et des examens indépendants de grande qualité. Mon objectif sera d'inciter le gouvernement à rendre compte de ses activités qui se déroulent dans les ministères, les organismes et les sociétés d'État. Mon principal intérêt est d'encourager l'utilisation efficiente et efficace des deniers publics. Par conséquent, ma plus grande satisfaction – et celle de mes collègues – ne proviendra pas de la divulgation des erreurs et des cas de gaspillage et de pertes, mais bien de la preuve que les gestionnaires ont redressé la situation lorsqu'elle était insatisfaisante.

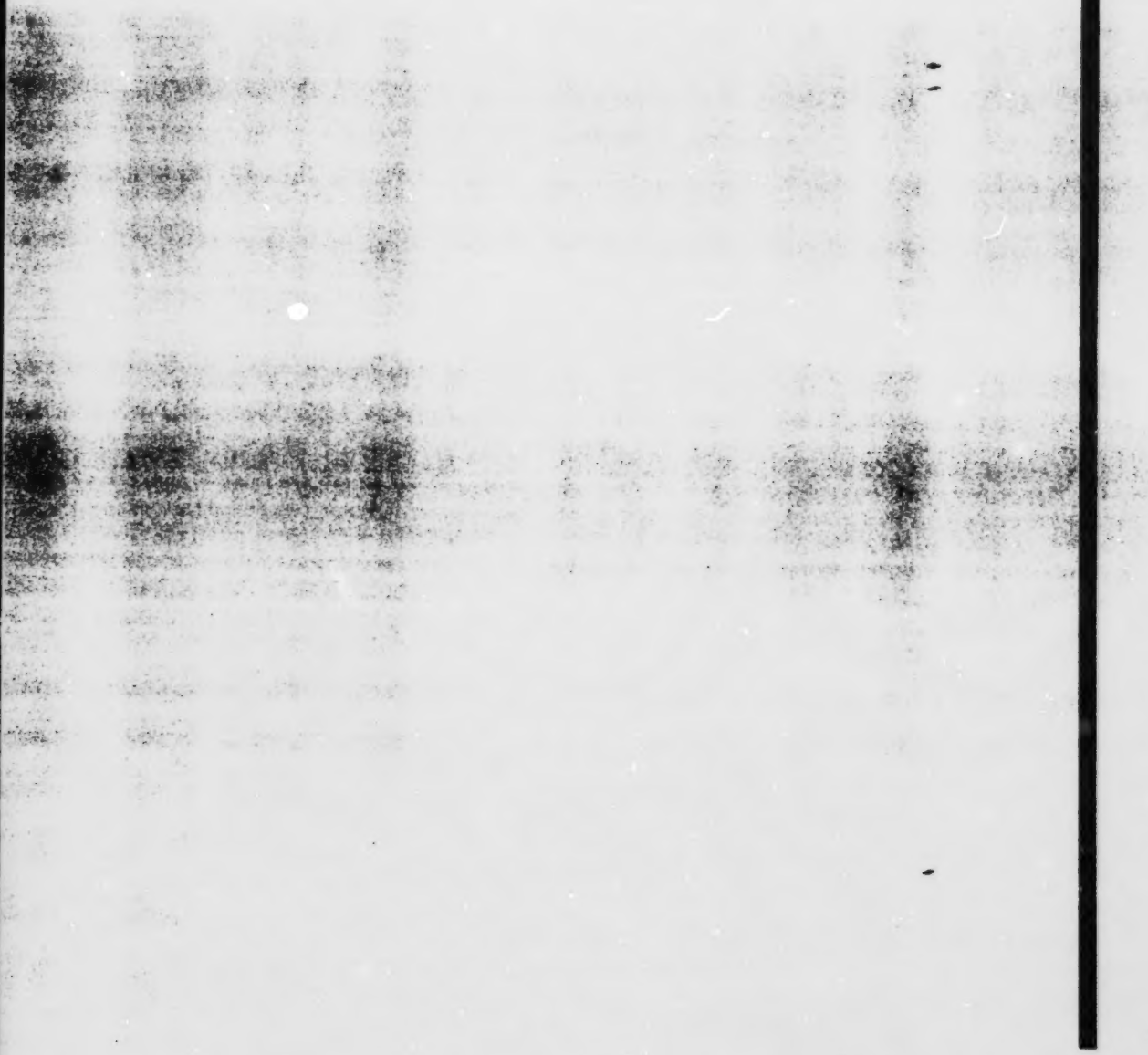
À mesure que se rapproche le XXIe siècle, je souhaite des changements qui soient au bénéfice réel des contribuables.

1.85 Nombre des enjeux auxquels fait face le gouvernement – environnement, déficit, relations avec les Premières nations, communication entre les différents paliers de gouvernement, pour n'en nommer que quelques-uns – détermineront non seulement l'avenir immédiat, mais aussi notre legs aux futures générations. Dans le respect du mandat confié à mon Bureau, je veux faire une différence. À la fin de mon mandat, je veux pouvoir nommer des réalisations concrètes auxquelles mon Bureau aura contribué. À mesure que se rapproche le XXIe siècle, je souhaite des changements qui soient au bénéfice réel des contribuables. Par ses

recommandations, le Bureau cherchera surtout à encourager la recherche de solutions qui permettent de se rapprocher de la situation idéale, tout en tenant compte du processus politique et des contraintes opérationnelles à tous les niveaux de la gestion.

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.



Chapitre 2

Notes de vérification

Notes de vérification

Points saillants

2.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans son Rapport annuel les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

2.2 Le chapitre consacré aux Notes de vérification joue un rôle particulier dans le Rapport annuel. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères en particulier, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Le chapitre des Notes de vérification est une compilation de faits distincts dont nous avons pris connaissance au cours de vérifications courantes des Comptes publics du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités. Il sert également à présenter des questions précises que nous avons relevées lors de nos vérifications intégrées.

2.3 Le chapitre renferme des notes très variées. Une d'entre elles parle d'une réserve, dans le rapport du vérificateur, à l'égard des états financiers d'une société d'État pour l'exercice clos le 31 mars 1991. Les dix-huit autres notes portent sur les activités de certains ministères. Une de celles-ci a trait au contrôle du Parlement sur la taxation et une autre se rapporte à l'information transmise au sujet de l'intention d'amender la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Dans l'ensemble, les autres notes sur les activités des ministères ont trait au respect des autorisations, aux pratiques de gestion de la trésorerie, aux contrôles exercés sur les recettes ou aux dépenses de deniers publics sans souci de l'économie.

2.4 Même si les notes signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	2.5
Observations sur les sociétés d'État	2.8
La Société du crédit agricole	
Limitation du travail de vérification des états financiers de la Société du crédit agricole pour l'exercice clos le 31 mars 1991	2.9
Observations sur les opérations des ministères	
L'Agence de promotion économique du Canada atlantique	
Inobservation des règles régissant le Programme Action	2.12
Inobservation d'une autorisation du Conseil du Trésor	2.44
La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	
Paiements à une province pour des achats de cours de formation en établissement sans avoir obtenu de certification des coûts et du nombre de jours de formation, comme l'exige l'accord	2.49
Le ministère des Affaires extérieures	
Après avoir dépensé 53 millions de dollars pour le Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct, le ministère remet le projet en question	2.54
Le ministère des Finances	
En raison du recouvrement tardif, auprès du Québec, du montant de l'abattement d'impôt sur le revenu des résidents de cette province au titre des allocations aux jeunes, les frais d'intérêt du gouvernement fédéral ont été plus élevés	2.61
Les lettres d'intention en matière d'impôt sur le revenu pourraient avantager certains contribuables	2.67
Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt	
Certaines modalités administratives ont pour effet de diminuer le contrôle du Parlement sur la taxation	2.69
Le ministère des Pêches et des Océans	
Abandon d'un projet après des dépenses de 2,5 millions de dollars	2.93
Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie	
Versements inutiles pour éviter d'avoir des fonds non utilisés	2.96
Le ministère de la Défense nationale	
Il y a lieu d'examiner la rentabilité du parc de véhicules pour dignitaires à la Base des Forces canadiennes Ottawa	2.105

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	
On n'a tenu aucun compte du cadre de contrôle	2.114
Le paiement en retard des factures de fournisseurs persiste et les frais d'intérêt demeurent élevés	2.126
Il y a, chaque année, un nombre important de versements en trop et de versements en moins lors du paiement des prestations en vertu du programme de Supplément de revenu garanti du ministère	2.138
Versement excédentaire de 489 millions de dollars à des provinces, attribuable à une mauvaise estimation des avances à verser en vertu du Régime d'assistance publique du Canada	2.150
Le ministère du Revenu national, Impôt	
Préoccupations à l'égard de questions particulières liées à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	2.159
Le Secrétariat d'État	
Les sommes excédentaires accordées en 1989-1990 par le Programme canadien de prêts aux étudiants pourraient coûter quelque 39 millions de dollars aux contribuables	2.176
Le ministère des Transports	
On n'a pas bien étudié les risques avant de conclure une convention de bail foncier	2.186
Le Bureau du surintendant des institutions financières	
Si le coût de l'inspection et de la réglementation était facturé plus rapidement aux institutions financières, le gouvernement fédéral pourrait économiser au moins un million de dollars par année	2.195

Notes de vérification

Introduction

2.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance, qu'il convient à notre avis de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait état nulle part ailleurs dans le Rapport. Nous les avons relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité des comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications intégrées portant sur l'optimisation des ressources.

2.6 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention du Parlement tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

2.7 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et, par conséquent, nos examens ont comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre, sous le nom de la société d'État ou du ministère approprié.

Observations sur les sociétés d'État

2.8 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de lois individuelles visant des sociétés particulières ou de décrets du Conseil, le vérificateur général est le vérificateur attitré d'un certain nombre de sociétés d'État et d'autres entités. On trouvera dans le présent chapitre le détail des réserves ou autres questions d'importance que renferment les rapports remis à ces sociétés et entités au cours de l'exercice. Même si nos observations sur les sociétés d'État sont déjà du domaine public, nous en parlons ici pour en souligner l'importance et les porter à l'attention du Parlement.

La Société du crédit agricole

Limitation du travail de vérification des états financiers de la Société du crédit agricole pour l'exercice clos le 31 mars 1991

Le vérificateur général a émis une réserve dans son rapport sur les états financiers de la Société du crédit agricole pour l'exercice clos le 31 mars 1991. C'est la deuxième année consécutive que le vérificateur général n'a pas suffisamment d'information

probante pour conclure que la provision pour pertes sur prêts (et, partant, d'autres postes) des états financiers de la Société présente fidèlement la situation conformément aux principes comptables généralement reconnus.

2.9 Contexte. La direction de la Société est responsable de préparer des états financiers qui présentent fidèlement la situation financière de la Société du crédit agricole et les résultats de son exploitation. Elle fonde les assertions que contiennent les états financiers sur des documents justificatifs, de l'information probante et des analyses. Si, après avoir examiné les documents justificatifs, l'information probante et les analyses fournis par la direction, et après avoir appliqué les procédés qu'ils pouvaient appliquer, les vérificateurs concluent qu'ils n'ont pas suffisamment d'information probante valable pour se faire une opinion quant à la fidélité de la présentation de certains éléments des états financiers, les normes déontologiques exigent qu'ils émettent une réserve en indiquant une limitation du travail de vérification dans leur rapport.

2.10 Les états financiers de la Société du crédit agricole pour l'exercice clos le 31 mars 1991 indiquent une somme de 3 378,3 millions de dollars à recevoir au titre de prêts (3 573,4 millions de dollars au 31 mars 1990), après retranchement d'une provision pour pertes sur prêts de 232,7 millions de dollars (279,4 millions de dollars au 31 mars 1990). Aux termes de la convention comptable de la Société relative à la provision pour pertes sur prêts, cette provision «est une estimation faite par la direction des pertes probables que la Société subira sur ses prêts impayés à la fin de l'exercice.»

2.11 Question. La Société nous a fourni de l'information probante et une analyse à l'appui de l'inclusion de 136,1 millions de dollars dans la provision pour pertes sur prêts au 31 mars 1991 (188,4 millions de dollars au 31 mars 1990). Cependant, elle n'a pas pu justifier suffisamment, à notre avis, le solde de la provision, s'élevant à 96,6 millions de dollars (91,0 millions de dollars au 31 mars 1990). Nous n'avons donc pas pu nous assurer du bien-fondé de ces montants additionnels. En outre, nous n'avons pas pu déterminer s'il y aurait lieu de redresser la provision pour pertes sur prêts de la Société et son déficit sur le bilan ainsi que sa provision pour pertes sur prêts et son revenu net (ou sa perte nette) dans son état des résultats et du déficit pour les exercices terminés le 31 mars 1991 et le 31 mars 1990. Le vérificateur a donc signalé une limitation du travail de vérification dans son rapport sur les états financiers de la Société du crédit agricole pour chacun de ces exercices.

Observations sur les opérations des ministères

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Inobservation des règles régissant le Programme Action

Au cours de notre examen du Programme Action de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dans le cadre de la vérification des Comptes publics du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1991, nous avons constaté que, dans certains cas importants, les responsables de l'Agence n'avaient pas observé les règles qui régissent le Programme Action.

2.12 Contexte. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a pour mission d'appuyer et de promouvoir le développement économique du Canada atlantique.

2.13 Le Programme Action, le plus important de l'Agence, a pour objectifs de favoriser l'entrepreneuriat, de permettre l'établissement de nouvelles entreprises à un rythme plus rapide et de rendre les petites et moyennes entreprises plus concurrentielles.

2.14 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1991, l'APECA a déboursé 179 millions de dollars, soit 67 p. 100 de ses dépenses

totales, par l'entremise du Programme Action. Au cours de cette période, l'Agence a fait des paiements pour environ 4 200 accords de contribution qui découlaient du Plan d'action.

2.15 Le principal document qui régit le Programme Action est le texte des modalités de ce programme, qui a été approuvé par le gouverneur en conseil et le Conseil du Trésor. Les modalités du Programme Action donnent des directives sur certains éléments, par exemple les critères pour déterminer l'admissibilité à une aide financière, les divers types d'aide financière offerte, les niveaux maximum d'aide individuelle et les conditions dans lesquelles il peut y avoir paiement d'aide. Bien que certaines de ces modalités soient clairement énoncées, d'autres doivent être interprétées par les responsables de l'Agence.

2.16 Dans le cadre de notre vérification des Comptes publics du Canada, nous avons examiné 30 accords de contribution du Programme Action pour lesquels des paiements ont été faits durant l'exercice clos le 31 mars 1991. Au cours de notre examen des dossiers à l'appui, nous avons décelé quatre cas importants où, à notre avis, l'APECA n'a pas observé les modalités du Programme Action et n'a pas respecté les politiques d'interprétation. Nous avons fait d'autres observations aux responsables de l'Agence afin qu'ils prennent les mesures qui s'imposent.

Cas nº 1 - Évaluation insuffisante des avantages économiques nets d'un projet et inobservation des politiques internes

La Société d'expansion du Cap-Breton (SECB), composante de l'APECA, n'a pas évalué suffisamment les avantages économiques nets d'un projet avant son approbation. La SECB n'a pas observé les politiques internes lorsqu'elle a versé une somme additionnelle de 1 470 000 $, une fois commencée la production commerciale, même si elle savait que la province de la Nouvelle-Écosse n'avait pas délivré les certificats environnementaux nécessaires pour le processus de production.

2.17 En juillet 1987, la SECB a reçu d'une société une demande d'aide pour mettre sur pied, au Cap-Breton, une usine de revêtements muraux de vinyle.

2.18 En mai 1987, la société avait demandé l'aide de la SECB dans le cadre du Programme de développement industriel et régional, mais avait retiré sa demande en raison surtout des conseils négatifs donnés à la SECB par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Ce ministère avait certaines réserves au sujet du projet, par exemple la surcapacité de l'industrie et la menace très réelle de mesures compensatoires si le niveau d'aide demandé était accordé.

2.19 Dans la demande qu'elle a présentée dans le cadre du Programme Entreprise Atlantique, maintenant un élément du Programme Action, la société a proposé une approche en deux étapes, ne demandant de l'aide que pour la première. Même si cette façon de procéder réduisait considérablement l'aide demandée à la SECB, le coût total du projet ne changeait pas beaucoup. Dans l'information transmise au ministre pour qu'il approuve le projet, on notait l'absence d'appui du ministère de l'Expansion industrielle régionale pour la première demande, mais on ne signalait pas qu'on ignorait toujours sa position à l'égard de la deuxième. En septembre 1987, une semaine après l'obtention de l'approbation du ministre, mais avant que l'entente ne soit conclue avec la société, le ministère de l'Expansion industrielle régionale a transmis à la Société d'expansion du Cap-Breton son analyse de la demande et sa conclusion que la SECB n'avait présenté aucune nouvelle information pour répondre à ses préoccupations initiales. Cette information n'a pas été communiquée au ministre. L'entente a été conclue le 17 septembre 1987.

2.20 À notre avis, les préoccupations du ministère n'ont pas donné lieu à un examen suffisant, et les procédures utilisées pour évaluer les avantages économiques nets du projet, l'un des critères d'admissibilité selon les modalités du Programme Action, étaient inadéquates.

2.21 Les demandes subséquentes d'aide économique additionnelle, fondées sur l'augmentation des coûts du projet, ont été approuvées par le ministre et le Conseil du Trésor. L'aide définitive donnée par l'APECA comprenait une contribution réduisant l'intérêt (une forme de subvention du taux d'intérêt) de 5 145 000 $ et une assurance-prêt sur des prêts d'une valeur de 10 412 500 $. Les coûts définitifs d'investissement admissibles ont été évalués à 15 450 000 $, l'aide fédérale totale atteignant 13 158 913 $.

2.22 Conformément à la politique de la SECB, l'accord de contribution visant à réduire l'intérêt avait comme condition que le demandeur ait, au plus tard au début de la production commerciale, adopté et appliqué des mesures de protection de l'environnement conformes aux exigences de tous les organismes de réglementation compétents. La SECB a déterminé que la société avait déjà commencé sa production commerciale le 31 décembre 1988. Même si l'installation était en exploitation, elle n'avait pas obtenu le certificat de protection de l'environnement de la Nouvelle-Écosse. Le ministère provincial de l'Environnement avait de sérieuses réserves au sujet des vapeurs organiques rejetées par le procédé de fabrication.

2.23 **Question.** Même si la Société d'expansion du Cap-Breton était fort consciente de l'absence de certificat provincial pour le procédé de production, elle a continué d'avancer des fonds à la société. Elle a avancé 1 793 260 $, dont 1 470 000 $ une fois la production commerciale amorcée, ce qui est contraire à sa politique et aux conditions de l'accord de contribution conclu avec la société.

2.24 La société a été mise sous séquestre en mars 1991, sans jamais avoir reçu de certificat de protection de l'environnement de la Nouvelle-Écosse.

2.25 Le gouvernement fédéral est dans une situation financière vulnérable en raison de ce qui suit :

- Étant donné que la SECB a fourni une assurance-prêt à l'égard des prêts d'une banque commerciale évalués à 10 412 500 $, elle sera peut-être tenue de satisfaire toute réclamation faite en vertu de cette entente.

- Une évaluation environnementale de l'installation, faite pour le séquestre, a révélé qu'en plus du rejet de vapeurs organiques au cours du procédé de fabrication, l'entreposage et l'élimination de produits dangereux soulèvent des problèmes et qu'il y a possibilité de contamination du sol. On a estimé qu'il en coûterait 400 000 $ pour nettoyer l'installation. On ne sait pas encore qui devra assumer la responsabilité de ces coûts.

Cas nº 2 - Évaluation, suivi et contrôle inadéquats d'un accord de contribution du Programme Action

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique n'a pas évalué comme il se doit la viabilité commerciale d'un projet proposé à Terre-Neuve. En outre, l'APECA n'a pas soumis à l'approbation du ministre quelques changements importants qui ont été apportés au projet après l'approbation initiale, mais avant qu'un accord de contribution ne soit conclu.

2.26 En juillet 1988, l'APECA a reçu d'une société une demande pour l'aider à établir, à Terre-Neuve, une usine de production de fenêtres et de portes panoramiques coulissantes en vinyle.

2.27 Au cours de l'évaluation du projet, l'APECA a demandé des conseils techniques au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Le ministère a exprimé plusieurs réserves sérieuses au sujet de la viabilité commerciale du projet, y compris au sujet du niveau des ventes projetées et du désavantage économique de la société à cause de son éloignement de son principal marché, soit l'Ontario. L'Agence n'a pas obtenu d'autres conseils indépendants pour l'aider à évaluer le projet et n'a pas transmis les réponses du demandeur au MEIR pour évaluation subséquente. À notre avis, les préoccupations du ministère n'ont pas donné

lieu à un examen suffisant et les procédures utilisées pour évaluer la viabilité commerciale du projet, un critère d'admissibilité important du Programme Action, étaient inadéquates.

2.28 En août 1988, l'APECA a approuvé une contribution non remboursable de 5 225 000 $, fondée sur le total estimatif des coûts d'investissement admissibles de 10 450 000 $. Le total de l'aide du gouvernement fédéral a été évalué à 6 078 000 $.

2.29 L'information transmise au ministre avec la demande d'approbation du projet indiquait qui étaient les propriétaires de l'entreprise et les compétences qu'ils apportaient au projet. Parmi eux devaient se trouver des personnes avec des connaissances techniques, y compris des connaissances sur la fabrication de fenêtres et de portes en vinyle et sur les conditions du marché de l'Ontario.

2.30 En octobre 1988, un des actionnaires a informé l'APECA d'un changement dans la structure de participation de l'entreprise. Une société internationale de fabrication de produits de plastique contrôlerait maintenant 50 p. 100 de la société et utiliserait ses propres techniques et équipements. Le coût et l'envergure du projet devaient augmenter, mais on ne savait pas de combien au juste. L'Agence a reçu du nouveau propriétaire une étude de marché, mais n'a pas reçu un nouveau plan d'entreprise.

2.31 **Question.** À notre avis, le changement de propriétaire avait d'importantes répercussions sur la viabilité commerciale du projet. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique aurait dû refaire l'évaluation complète de tous les aspects du projet, y compris de la viabilité commerciale et du niveau d'aide demandée. De plus, le ministre aurait dû être informé de ce changement important avant que le contrat ne soit conclu. En janvier 1989, l'APECA a signé un accord de contribution non remboursable avec la société, sans informer le ministre du changement de la structure de participation et de ses répercussions possibles sur la réussite du projet.

2.32 Depuis janvier 1989, l'APECA a fait des paiements totaux de 5 878 125 $ à la société, ce qui comprend des dépassements de coûts admissibles.

2.33 De plus, le gouvernement fédéral peut être dans une situation financière vulnérable en raison de ce qui suit :

- Dans la région atlantique, il y a déjà quelques sociétés qui fabriquent des châssis de fenêtres en vinyle. Les dossiers de l'APECA n'indiquent pas si l'on a évalué les répercussions de l'usine proposée sur les activités de ces fabricants. L'Agence nous a informés qu'un des concurrents de la société a intenté des poursuites contre l'APECA en alléguant que l'appui que celle-ci a accordé à la société a grandement contribué aux difficultés financières qu'il éprouve actuellement.

Cas nº 3 - Suivi et contrôle inadéquats d'un accord de contribution du Programme Action

Contrairement aux modalités du Programme Action, l'APECA a fait un deuxième et un troisième paiements totalisant 2 293 043 $ à une société avant que celle-ci n'ait atteint l'étape de la production commerciale.

2.34 En novembre 1988, l'APECA a reçu une demande d'aide d'une société qui voulait établir une usine à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) en vue de fabriquer des palettes d'acier légères selon un modèle suédois breveté.

2.35 En janvier 1989, l'APECA a approuvé une contribution non remboursable de 5 782 616 $, et une autre visant à réduire l'intérêt, d'une valeur de 1 219 904 $, calculée en fonction de coûts d'investissement estimatifs admissibles de 11 565 233 $. En août 1989, l'APECA a également approuvé une assurance-prêt pour ce projet.

2.36 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a déterminé que la date de début de la production commerciale était le

28 février 1990, même si les documents aux dossiers indiquaient que la société en était encore à l'étape de développement du produit. Par après, la société a informé l'APECA qu'elle devait modifier le produit pour satisfaire à la demande nord-américaine. Au moment de notre examen, il n'y avait aucun signe de production en quantités commerciales et, comme nous l'avons mentionné, la société avait indiqué son intention de modifier le produit. L'APECA a fait au demandeur trois paiements qui s'élèvent, au total, à 3 622 900 $.

2.37 Les modalités du Programme Action prévoient que seul un paiement représentant au plus 50 p. 100 du montant de la contribution peut être versé avant le début de la production commerciale. L'APECA a effectué, comme le demandait la société, un paiement de 1 329 857 $ avant le 28 février 1990.

2.38 **Question.** À notre avis, il n'y avait pas de production commerciale au 28 février 1990 et, en versant les deuxième et troisième paiements de 2 293 043 $ en tout, l'APECA a payé à la société plus que ne le permettent les modalités du Programme Action.

***Commentaires du ministère au sujet des cas 1, 2 et 3** : L'Agence de promotion économique du Canada atlantique considère qu'elle a pris des mesures positives en ce qui a trait aux processus et procédures mentionnés dans les cas 1, 2 et 3 ci-dessus, et qui avaient besoin d'amélioration. Plus précisément, l'APECA a entrepris ou a l'intention d'entreprendre un examen :*

- *des procédures et des critères normalisés utilisés pour évaluer la viabilité commerciale d'une entreprise afin de déterminer s'ils sont pertinents et s'ils sont appliqués de manière uniforme;*

- *des critères permettant de déterminer ce qui constitue un changement important à la structure de participation d'une société et les circonstances dans lesquelles il faut prévenir le ministre;*

- *des critères servant à déterminer s'il y a production commerciale, et les liens entre celle-ci et les avances de fonds.*

Cas nº 4 - Versement d'une contribution du Programme Action pour un projet non admissible

En mai 1990, l'APECA a approuvé le versement d'une contribution visant à réduire l'intérêt, en vue de permettre la modernisation et l'expansion d'une installation de transformation de la farine de poisson. Les modalités du Programme Action précisent qu'on ne doit pas approuver les projets qui peuvent aller de l'avant sans financement. Ce projet n'aurait pas dû être considéré comme admissible à la contribution étant donné que la construction de l'usine était essentiellement terminée au moment de son approbation.

2.39 En juillet 1988, l'APECA a reçu une demande d'une société qui voulait agrandir et moderniser son usine de transformation de farine de poisson en Nouvelle-Écosse. En septembre 1988, l'APECA a approuvé une contribution non remboursable de 1 277 400 $, calculée en fonction de coûts d'investissement estimatifs admissibles de 4 258 000 $.

2.40 En avril 1989, la société a présenté une demande modifiée, dans laquelle elle sollicitait une aide additionnelle, car elle avait décidé d'utiliser un nouveau procédé dans son usine de transformation de la farine de poisson, ce qui devait porter les coûts d'investissement estimatifs à 7 282 000 $. En septembre 1989, la demande modifiée a été rejetée par l'APECA. Parmi les raisons invoquées, on estimait que la situation financière de la société était suffisamment solide pour qu'elle puisse aller de l'avant sans aide additionnelle.

2.41 Au début de 1990, surtout à cause de problèmes financiers causés par un fléchissement de l'industrie de la pêche, la société a demandé à l'APECA de l'aider au moyen d'une réduction d'intérêt.

2.42 Le 16 mai 1990, l'APECA a approuvé une contribution non remboursable de

697 192 $. L'Agence a signé l'accord de contribution le 12 juin 1990, même si le projet s'était essentiellement terminé le 30 mai 1990.

2.43 Question. Même si, à la date de notre examen, la société n'avait toujours pas demandé un remboursement en vertu de cet accord de contribution, les modalités du Programme Action précisent qu'aucune aide ne doit être accordée si le projet peut se réaliser sans le financement demandé. Étant donné que ce projet était essentiellement terminé, la demande additionnelle d'aide pour réduire l'intérêt aurait dû être rejetée comme inadmissible.

Commentaire du ministère au sujet du cas nº 4 : *L'Agence de promotion économique du Canada atlantique croit que la société aurait peut-être abandonné le projet si elle n'avait pas reçu d'aide supplémentaire sous forme de réduction de l'intérêt. L'Agence considère que la décision qu'elle a prise d'approuver cette aide additionnelle respecte pleinement les modalités du Programme Action.*

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Inobservation d'une autorisation du Conseil du Trésor

En septembre 1988, le Conseil du Trésor a autorisé l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) à conclure une entente de contribution non remboursable de 19,9 millions de dollars avec une société d'État du Nouveau-Brunswick. Or, la Société n'a pu fournir tous les documents nécessaires à la conclusion d'une entente de contribution. L'Agence a transformé une partie de la contribution en subvention, éliminant ainsi la nécessité de documents justificatifs. L'APECA n'a pas demandé au Conseil du Trésor l'autorisation nécessaire pour faire cette modification. Jusqu'à maintenant, l'Agence a versé 1 925 000 $ à la Société sous forme de subventions et 7,6 millions de dollars en contributions.

2.44 Contexte. En août 1988, l'APECA a reçu une demande d'une société d'État du Nouveau-Brunswick, qui offre des services technologiques et des services d'aide à l'accroissement de la productivité à des petites et moyennes entreprises du Nouveau-Brunswick. La Société demandait de l'aide pour mettre en oeuvre un programme de relance qui devait durer cinq ans.

2.45 Au début de septembre 1988, le ministre responsable de l'Agence a conclu avec la province du Nouveau-Brunswick un protocole d'entente prévoyant une aide susceptible d'atteindre 20 millions de dollars pour le programme de relance. Le 22 septembre 1988, le Conseil du Trésor a approuvé la demande d'octroi d'une contribution non remboursable de 19,9 millions de dollars à la Société, demande présentée par le ministre en vertu du Programme Action.

2.46 Question. Les auteurs de demandes de contribution doivent, en vertu des accords de contribution, présenter des reçus ou d'autres pièces justificatives pour corroborer les dépenses qu'ils déclarent. La Société, toutefois, n'a pas pu fournir les documents nécessaires pour corroborer le montant des frais généraux d'exploitation qu'elle a déclarés. L'Agence a donc transformé une partie de la contribution en subvention, éliminant ainsi la nécessité des documents justificatifs.

2.47 L'Agence n'a pas demandé l'autorisation du Conseil du Trésor avant de modifier la nature des versements. L'APECA n'a donc pas respecté l'autorisation qu'elle avait reçue du Conseil du Trésor.

2.48 Au moment de notre vérification, l'Agence avait versé à la Société 1 925 000 $ en subventions et 7,6 millions de dollars en contributions.

Commentaire du ministère : *L'Agence de promotion économique du Canada atlantique entreprendra un examen des arrangements futurs de financement du demandeur et, s'il y a lieu, fera une présentation au Conseil du Trésor afin de s'assurer que la méthode de financement, qu'il s'agisse d'une subvention ou*

d'une contribution, soit conforme aux autorisations.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Paiements à une province pour des achats de cours de formation en établissement sans avoir obtenu de certification des coûts et du nombre de jours de formation, comme l'exige l'accord

Le gouvernement fédéral achète chaque année des cours de formation pour adultes au moyen d'accords fédéraux-provinciaux ou fédéraux-territoriaux sur la formation en établissement. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a dépensé auprès d'une province environ 500 millions de dollars au cours d'une période de cinq ans, sans avoir reçu de cette province une certification des coûts réclamés.

2.49 **Contexte.** La *Loi nationale sur la formation* permet au Canada de conclure, avec les provinces ou les territoires, des ententes en vue de payer certains cours de formation offerts par les établissements d'enseignement publics aux adultes et aux apprentis. Les principes qui régissent la planification, l'achat et le paiement de ces cours sont énoncés dans les accords fédéraux-provinciaux ou fédéraux-territoriaux sur la formation en établissement.

2.50 Les accords de formation ont fait l'objet d'observations de vérification dans nos rapports annuels antérieurs, en 1978 et en 1986. En guise de suivi à ces observations, nous avons examiné les accords conclus avec trois provinces, et qui venaient à expiration en 1990-1991.

2.51 Une des conditions de ces ententes exige la certification par la province ou le territoire des coûts engagés pour la formation offerte. Par une telle certification, on confirme le nombre de jours de formation offerts par la province, les coûts directs et les frais d'administration imputables au Canada pour l'année en cause.

2.52 **Question.** Notre vérification a révélé qu'au cours des cinq dernières années, la Commission a versé près de 500 millions de dollars à l'une des trois provinces alors que celle-ci n'avait pas fourni la certification des coûts requise. En janvier 1991, en vue de solutionner ce problème, la CEIC a signé avec la province un document d'interprétation relatif à la certification des coûts. Au moment de notre vérification, la Commission n'avait toujours pas obtenu de la province la certification des coûts convenue dans l'accord.

2.53 À notre avis, la Commission a dépensé près de 500 millions de dollars, sur une période de cinq ans, sans avoir reçu de la province de certification des coûts de la formation en établissement achetée aux termes d'un accord fédéral-provincial.

Commentaire de la Commission : *En vertu de l'accord fédéral-provincial sur la formation, il incombe à la province de fournir à la CEIC la certification des coûts des cours. Même si une province n'a pas fourni cette certification, la CEIC est persuadée, sur la foi d'autres sources de renseignements disponibles et vérifiables, que les sommes dépensées pour la formation sont exactes et admissibles.*

Le ministère des Affaires extérieures

Après avoir dépensé 53 millions de dollars pour le Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct, le ministère remet le projet en question

Depuis 1987, le ministère des Affaires extérieures a investi 53 millions de dollars dans la phase I du Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS); or, le projet a deux ans de retard, n'est pas encore entièrement fonctionnel et ne peut pas être utilisé pour le traitement des documents classifiés. En effet, il faut au préalable procéder à des épreuves d'acceptation finale et obtenir la certification pertinente, ce qui devrait se faire au cours

de l'automne de 1991. Étant donné l'évolution rapide de la technologie informatique, une partie du système ne pourra pas être utilisée dans des projets futurs.

2.54 Contexte. Le ministère a mis sur pied le projet COSICS dans le but d'accroître l'efficience administrative et de réduire le nombre d'années-personnes nécessaires. Les missions devaient être dotées d'un système de télécommunications intégré, sécuritaire et automatisé et elles devaient bénéficier du traitement de textes et de données ainsi que d'un service centralisé de gestion de l'information. Pour la phase I, on prévoyait ajouter des contrôles de sécurité à un progiciel existant, acquérir le matériel de communication et les terminaux, puis installer un réseau sécuritaire dans les missions de l'Amérique du Nord. Au cours de la phase II, on prévoyait étendre le projet à l'échelle mondiale.

2.55 En 1987, notre bureau a effectué une vérification du projet COSICS, à l'occasion d'un examen des services administratifs communs du ministère. Nous avions indiqué dans notre Rapport que le ministère risquait de dépasser les coûts estimatifs et que les économies prévues ne se concrétiseraient pas. Au cours d'une vérification subséquente, effectuée en 1989, nous avons constaté que les coûts approuvés avant le début du projet pour la phase I étaient passés de 28,8 millions à 50 millions de dollars, et que les coûts estimatifs du projet étaient passés de 111 millions à 208,6 millions de dollars. Encore une fois, nous avons souligné le risque de nouvelles augmentations des coûts et nous avons exprimé nos réserves quant à l'économie prévue en années-personnes.

2.56 Question. Avec les 53 millions de dollars dépensés jusqu'ici, soit 42 millions de dollars à l'entrepreneur principal et 11 millions de dollars pour l'augmentation des caractéristiques de sécurité dans les missions, le ministère a installé un réseau nord-américain de communications qui relie 1100 terminaux dotés d'un système de courrier électronique et de fonctions de traitement de textes et de tableur. La phase I du projet devait se terminer en septembre 1989. Toutefois, le ministère est encore en train de vérifier si le système peut absorber l'ensemble du volume de trafic, soit tous les documents classifiés et non classifiés, et de mettre à l'essai toutes les modifications apportées au logiciel de sécurité. Le bon fonctionnement et la fiabilité du système sont des conditions essentielles qu'exigent les responsables de la sécurité du ministère pour accorder la certification en vue du traitement des communications classifiées. Le ministère prévoit maintenant que le volet inachevé du système sera terminé au cours de l'automne de 1991 et qu'on procédera alors à une vérification de toutes ses fonctions. La certification requise devrait suivre peu après.

2.57 En février 1991, le ministère a terminé l'évaluation du projet COSICS et a décidé de ne pas poursuivre les travaux de la phase II comme prévu. Nous appuyons cette décision. Depuis la conception du projet, en 1986, la technologie informatique a connu une évolution rapide et offre maintenant des solutions plus rentables. Par conséquent, le ministère a examiné les techniques susceptibles de donner au projet une nouvelle orientation. Le bureau du projet a donc été démantelé; le ministère a demandé un million de dollars afin de mettre au point une nouvelle architecture pour le système, fondée sur les réseaux locaux utilisés pour les communications classifiées et non classifiées dans les missions, et afin de procéder à des examens permettant d'évaluer les menaces et les risques à la sécurité. En outre, un Plan stratégique sur la technologie informatique pour la prochaine phase du projet, préparé en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, sera soumis à l'approbation des ministres du Conseil du Trésor.

2.58 Certains utilisateurs, dont un grand nombre se servent déjà d'autres progiciels très répandus pour ordinateurs individuels, ont fait observer que le progiciel choisi pour le COSICS ne répondait pas à leurs attentes. Par contre, le courrier électronique, élément essentiel des activités du ministère, a été bien accueilli et constitue l'élément le plus utilisé du système. Même si le COSICS a été conçu pour les communications classifiées, il n'est toujours pas

certifié pour cette tâche; toutefois, nous avons noté des cas où il a servi à traiter des communications classifiées, contrairement à la politique du ministère en matière de sécurité.

2.59 En prévision d'une réduction des années-personnes nécessaires grâce à la mise en oeuvre du COSICS, le budget du ministère a été réduit de 114 années-personnes en contrepartie des fonds octroyés par le Conseil du Trésor pour l'exécution du projet. Le ministère croit maintenant que les économies envisagées sur le plan du personnel et des coûts de fonctionnement ne seront pas réalisées. Le ministère a obtenu l'assistance du ministère des Approvisionnements et Services pour la gestion du marché, mais cela n'a pas entièrement compensé son manque d'expérience en mise sur pied et en gestion de projet pour ce qui est des grands systèmes d'information de l'État.

2.60 **Conclusion.** Comme nous, le ministère est d'avis qu'il a sous-estimé l'intensité des efforts à déployer pour concevoir et mettre en oeuvre un système d'une telle complexité et qu'il a en outre surestimé les économies envisagées en années-personnes. De plus, les exigences en matière de sécurité ont continué d'évoluer. Il a été assez difficile d'en arriver à un consensus sur ce qui constitue des contrôles de sécurité adéquats. Par conséquent, le ministère a élaboré un système de 53 millions de dollars qui sera mis en oeuvre dans les missions de la phase I, mais qui ne sera pas employé pour l'automatisation d'autres missions. Le ministère a proposé que nous examinions l'état d'avancement du projet en 1993, et nous avons l'intention de le faire.

Le ministère des Finances

En raison du recouvrement tardif, auprès du Québec, du montant de l'abattement d'impôt sur le revenu des résidents de cette province au titre des allocations aux jeunes, les frais d'intérêt du gouvernement fédéral ont été plus élevés

Depuis 1974, le gouvernement fédéral accorde aux résidents du Québec un abattement de 3 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers et en recouvre le montant intégral auprès de la province. Toutefois, ce recouvrement a tardé. Le gouvernement fédéral a donc subi des frais d'intérêt plus élevés, estimés à 6 millions de dollars pour 1989 seulement.

2.61 **Contexte.** Avant 1964, le Programme d'allocations familiales, un programme fédéral auquel participent toutes les provinces, prévoyait des prestations pour les enfants âgés de 16 ans et moins. En 1964, le Parlement promulgua la *Loi sur les allocations aux jeunes* prévoyant le versement d'allocations mensuelles aux parents ayant à leur charge des enfants âgés de 16 et 17 ans. En vertu de cette loi, les prestations étaient offertes à toutes les provinces, à l'exception du Québec, qui avait déjà un programme de prestations pour ce groupe d'âge. Pour que les résidents du Québec soient sur un pied d'égalité avec les autres provinces, le gouvernement fédéral leur a accordé un abattement d'impôt sur le revenu de 3 p. 100 afin de remplacer les allocations aux jeunes qui leur auraient autrement été versées.

2.62 En 1974, le Programme d'allocations familiales a été élargi pour inclure les jeunes de 16 et 17 ans. Par conséquent, le Programme d'allocations aux jeunes et le programme semblable du Québec ont été éliminés. Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont décidé de maintenir l'abattement de 3 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement fédéral recouvrant le montant intégral de l'abattement auprès de la province. Le calendrier de paiements a cependant entraîné un retard dans le recouvrement de l'abattement chaque année depuis 1974, sauf en 1988, année où des dispositions spéciales ont été prises. Le total recouvré pour 1989, la dernière année pour laquelle des chiffres définitifs sont disponibles, a été de 347 millions de dollars.

2.63 **Question.** L'abattement de 3 p. 100 est incorporé dans les tables fédérales des retenues d'impôt sur le revenu des particuliers pour la province de Québec. Le montant que cet abattement représente est donc transféré

aux résidents du Québec tout au long de l'année. Mais, pour l'année d'imposition 1989 par exemple, la province de Québec a remboursé au gouvernement fédéral à peu près la moitié de la somme finale estimative le 3 avril 1989, et le reste le 30 mars 1990. Compte tenu de la valeur temporelle de l'argent, l'échéance des paiements aurait dû être devancée de quelques mois. Le temps mis à recouvrer les fonds a entraîné des frais d'intérêt supplémentaires pour le gouvernement fédéral. En utilisant les taux des bons du Trésor de 90 jours, nous avons estimé que, pour l'année d'imposition 1989 seulement, le coût en intérêts s'est élevé à environ 6 millions de dollars. Pour la période complète, à partir de 1974, le coût en intérêts pourrait être substantiel, surtout si l'on tient compte de l'effet cumulatif. Un recouvrement plus rapide de l'abattement pourrait éliminer ces coûts additionnels en intérêts.

2.64 Le ministère est d'avis que le recouvrement au titre des allocations aux jeunes fait partie intégrante des arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces, arrangements qui sont régis par des règles bien différentes de celles utilisées pour les opérations commerciales. Plus précisément, la neutralité de l'intérêt n'a jamais été un objectif de premier plan de ces arrangements. De fait, dans le cadre des lois sur les arrangements fiscaux, toutes les provinces bénéficient d'intérêts à cause de la politique fédérale de retarder le recouvrement des versements qui ont été faits en trop.

2.65 Toutefois, nous avons constaté que les règlements pris en vertu des lois sur les arrangements fiscaux, qui permettent de retarder le recouvrement auprès des provinces des paiements qui leur ont été versés en trop, ne s'appliquent qu'aux programmes de paiements de transfert fiscaux, à savoir les paiements de péréquation, les paiements de stabilisation, les paiements de revenus garantis et les versements d'impôt sur le revenu en vertu d'accords de perception fiscale. Même dans ces cas, la valeur temporelle de l'argent entre en considération dans l'établissement du calendrier des paiements.

2.66 À notre avis, le recouvrement au titre des allocations aux jeunes est un arrangement spécial dans le cadre duquel le Québec a convenu d'indemniser le gouvernement fédéral de l'abattement complet de 3 p. 100. Par conséquent, on devrait améliorer le calendrier de paiements adopté pour mieux tenir compte de la valeur temporelle de l'argent. Le ministère des Finances nous a informés que, comme par le passé, les questions de gestion de la trésorerie entreront en considération dans les discussions qu'il entamera sous peu avec les provinces.

Le ministère des Finances

Les lettres d'intention en matière d'impôt sur le revenu pourraient avantager certains contribuables

Une lettre d'intention constitue une forme de promesse : le ministère des Finances informe un contribuable que des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu seront recommandées. Comme le ministère ne publie pas d'avis préalable, il ne respecte pas un des engagements contenus dans la Déclaration des droits du contribuable; cette pratique pourrait en outre avantager certains contribuables.

2.67 **Contexte.** Si, par suite d'une suggestion formulée par un contribuable, on décide de proposer une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le ministère des Finances enverra, sur demande, une lettre d'intention à l'intéressé pour l'informer qu'il recommandera que les modifications entrent en vigueur à une date donnée. Le ministère des Finances nous a informés qu'il a envoyé, en 1990, 20 lettres d'intention à des contribuables ou à leur représentant.

2.68 **Question.** Le ministère des Finances n'a pas pour pratique de publier un avis lorsqu'il envoie une lettre d'intention. Nous craignons que cette procédure ne constitue une dérogation à l'un des engagements contenus dans la Déclaration des droits du contribuable du ministère du Revenu national. Il y est en effet indiqué que les contribuables ont le droit

de s'attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour qu'ils aient accès, au moment opportun, à des renseignements exacts et complets concernant la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les droits que celle-ci leur confère. Nous craignons également que cette pratique ne favorise certains contribuables.

***Commentaire du ministère** : Le ministère des Finances est d'avis que les préoccupations du BVG en ce qui concerne les lettres d'intention sont exagérées. Les lettres de ce genre visent à permettre aux contribuables de gérer leurs affaires avec plus de certitude et elles ont invariablement trait à des questions techniques relativement mineures, et non à des questions d'orientation. Elles ne font jamais état d'un changement dans la politique du gouvernement; elles servent plutôt à confirmer qu'on recommandera d'apporter une modification à la loi afin de corriger une lacune technique et d'en rétablir le dessein initial. Comme ces lettres ne portent que sur des questions techniques et constituent une forme de complément à la politique déjà établie, elles intéressent très peu de contribuables. Il est bon de préciser qu'elles ne contiennent jamais d'information susceptible d'avantager certains contribuables. En outre, le gouvernement a l'intention de publier chaque année un ensemble de modifications à caractère technique liées à l'impôt sur le revenu, de sorte que les contribuables n'auront plus à attendre pendant de longues périodes, comme c'était le cas par le passé, pour prendre connaissance des modifications de ce genre.*

Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt

Certaines modalités administratives ont pour effet de diminuer le contrôle du Parlement sur la taxation

Les modifications proposées à la Loi de l'impôt sur le revenu sont souvent administrées comme si elles en faisaient déjà partie. Les ministères des Finances et du Revenu national, Impôt estiment qu'il ne s'agit pas là d'une atteinte aux privilèges du Parlement, mais d'une façon de permettre à celui-ci de mieux répondre aux besoins auxquels il vise à satisfaire par le biais du régime fiscal. Nous estimons que la pratique de mettre en oeuvre des mesures fiscales proposées avant leur adoption par le Parlement et que d'autres pratiques de cotisation interdites par la loi violent le principe fondamental selon lequel le pouvoir de taxation revient au Parlement, par le biais du processus législatif.

2.69 **Contexte.** Le fait de mettre en application certaines propositions de mesures fiscales avant qu'elles n'aient été promulguées est une pratique de longue date. Il est toutefois bon de préciser qu'avant que la loi habilitante, qui comporte une disposition de mise en application rétroactive, n'ait été adoptée par le Parlement, le paiement et la perception de la taxe proposée sont volontaires, et qu'il est légalement impossible de rendre ces actes exécutoires.

2.70 Il s'agit d'une pratique courante dans le régime des taxes à la consommation. Par exemple, les hausses de taxe sur les produits du tabac annoncées dans un budget entrent habituellement en vigueur à minuit le même jour, et les fabricants commencent à percevoir la taxe au nouveau taux, auprès de leurs clients, dès son entrée en vigueur. Cependant, les fabricants ne sont pas tenus de verser à l'État le montant de taxe supplémentaire qu'ils perçoivent, et ce tant que la loi habilitante n'a pas reçu la sanction royale.

2.71 Cette pratique courante au sein du régime des taxes à la consommation pose des problèmes parce que la taxe est imposée sur des transactions et que, advenant un changement, il n'est pas aussi simple que dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu de remédier à la situation. Par exemple, dans le cas peu probable où un contribuable paierait volontairement une somme supplémentaire correspondant à une hausse d'impôt qui ne serait pas promulguée, il pourrait probablement obtenir un remboursement au moment de sa déclaration d'impôt suivante. Il n'en va pas de même dans le régime des taxes à la

consommation; si un agent de perception, soit le fabricant de produits du tabac dans l'exemple précité, ne perçoit pas la taxe au nouveau taux, il risque de devoir rembourser subséquemment la somme manquante. Ainsi, si une augmentation de taxe déjà en application n'est pas adoptée par le Parlement, les consommateurs en sont pour leurs frais. Des millions de consommateurs courent d'ailleurs le risque de vivre une telle situation avec la taxe sur les produits et services (TPS) qui, au fil des années, fera probablement l'objet de propositions de modification.

2.72 Dans le régime de l'impôt sur le revenu, la mise en application de propositions de mesures fiscales n'a pas toujours été aussi courante. Par le passé, il est en effet arrivé au ministère du Revenu national, Impôt (RNI) de refuser de fixer la cotisation d'impôt de contribuables ou d'émettre des remboursements dans le cas où des propositions contenues dans le budget, qui n'avaient pas encore été promulguées, pouvaient s'appliquer.

2.73 Nous avons constaté que RNI avait de plus en plus tendance à appliquer les propositions de modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* comme si elles avaient déjà été promulguées.

2.74 Le ministère nous a informés qu'il procède ainsi afin d'éviter de semer la confusion dans le grand public, afin d'améliorer l'efficience administrative et afin de réduire la nécessité de modifier ultérieurement les déclarations. Il reconnaît que, si le Parlement changeait ou n'adoptait pas une proposition de mesure fiscale, il lui faudrait rajuster un certain nombre de déclarations. Il est toutefois peu probable qu'il puisse retracer toutes ces déclarations; il est en outre possible qu'il ne soit pas en mesure d'apporter les rajustements requis en raison de la prescription. Par conséquent, une telle mesure pourrait effectivement faire partie du droit fiscal, et ce, même si elle n'a pas été adoptée par le Parlement.

2.75 En mai 1985, le ministre des Finances a déposé au Parlement un document intitulé «Le processus budgétaire canadien : propositions d'amélioration». On y suggérait de mettre en application les mesures fiscales proposées avant qu'elles n'aient été promulguées. Le document contenait également un projet de loi intitulé *Loi de préexécution fiscale*, qui aurait notamment eu les conséquences suivantes : les propositions de ce genre auraient eu force de loi; les contribuables auraient dû calculer et payer leurs impôts en fonction de celles-ci; le ministère aurait été tenu d'exercer ses activités (fixer les cotisations d'impôt, etc.) en conséquence; et les tiers auraient été obligés d'agir de même pour ce qui est des retenues à la source, du remboursement de l'impôt, etc.

2.76 Dans son rapport du 17 décembre 1985 portant sur ce document, le Comité permanent de la procédure et de l'organisation indiquait que le fait de percevoir des taxes sans avoir obtenu au préalable l'autorisation du Parlement était offensant. Par principe, il recommandait d'ailleurs que tout le concept de la *Loi de préexécution fiscale* soit rejeté. Toutefois, si le gouvernement désirait aller de l'avant avec cette loi, le comité proposait un certain nombre de changements à y apporter. Le projet de loi n'a pas été adopté.

2.77 **Question.** La pratique de mettre en application les mesures fiscales proposées avant qu'elles n'aient été adoptées par le Parlement et d'autres pratiques de cotisation interdites par la loi violent le principe fondamental selon lequel le pouvoir de taxation revient au Parlement, par le biais du processus législatif. Voici quelques exemples.

2.78 **Crédit d'impôt lié aux corporations nationales à capital de risque de travailleurs.** Dans l'avant-projet de loi publié en janvier 1990, on prévoyait l'établissement d'un crédit d'impôt fédéral, pour les années d'imposition après 1988, à l'intention des particuliers qui achetaient des actions d'une corporation nationale enregistrée, à capital de risque de travailleurs. Le montant du crédit admissible correspondait à 20 p. 100 du prix d'achat des actions, jusqu'à concurrence de 700 $ par année.

2.79 Même si le ministère n'y avait pas été autorisé par le Parlement, il nous a informés qu'il avait accordé pour quelque 600 000 $ de crédits aux contribuables qui en avaient fait la demande dans leur déclaration de revenus de 1989.

2.80 **Déductibilité des intérêts.** Le 2 juin 1987, le gouvernement a présenté une motion de voies et moyens indiquant qu'il avait l'intention de modifier les règles s'appliquant à la déductibilité des intérêts sur l'argent emprunté avant 1989. Par la suite, il a élargi la motion pour inclure l'argent emprunté avant 1990, puis avant 1991. Cette motion était utilisée pour permettre de poursuivre des pratiques administratives en vigueur avant une décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1987 et remettant en question les principes sur lesquels étaient fondées ces pratiques.

2.81 Même si RNI n'y avait pas été autorisé par le Parlement, il appliquait la motion comme si elle avait été promulguée.

2.82 Le ministère des Finances examine depuis 1987 les règles sur la déductibilité des intérêts et d'autres coûts de financement.

2.83 **Avant-projet de loi de l'impôt sur le revenu.** En février 1991, le ministère des Finances a publié des modifications techniques révisées (version provisoire) liées au projet de loi déposé l'année précédente. Il a également rendu public un nouvel avant-projet de loi visant à mettre en oeuvre un nouveau régime d'indemnisation fiscale pour les résidants des régions du Nord et des régions éloignées du Canada. Cet avant-projet de loi, qui contient des dispositions rétroactives, a pour objet de mettre en application les mesures relatives à l'impôt sur le revenu énoncées dans le budget de février 1990 et d'autres propositions annoncées au cours de ce printemps. Il renferme également un nombre important de modifications techniques qui visent à corriger ou à clarifier l'application de dispositions existantes.

2.84 Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt ont suggéré que les contribuables remplissent leur déclaration d'impôt de 1990 en se conformant aux mesures fiscales proposées. D'ailleurs, les formulaires de 1990 comme le Guide T1 faisaient état, dans la mesure du possible, des changements proposés. La plupart de ceux-ci étaient «favorables» aux contribuables; toutefois, l'avant-projet de loi prévoit aussi une augmentation des surtaxes en 1991 et on en tient déjà compte dans les retenues d'impôt.

2.85 Même si RNI n'y a pas été autorisé par le Parlement, il a mis en application l'avant-projet de loi comme s'il avait été promulgué.

2.86 Pour étudier un effet possible, nous avons examiné les propositions de changement à la déduction pour frais de garde d'enfants.

2.87 **Déduction pour frais de garde d'enfants.** Les contribuables peuvent se conformer à la loi actuelle ou à l'avant-projet de loi, vu que RNI a décidé de le mettre en application.

2.88 Aux termes de la loi actuelle, les contribuables peuvent déduire les sommes qu'ils versent en frais de garde d'enfants à des parents âgés de 21 ans ou plus. Dans l'avant-projet de loi, il est prévu de permettre la déduction en question pour des parents de 18 ans ou plus. Les déclarations des contribuables établies en fonction de l'avant-projet de loi devront être rajustées si ce dernier n'est pas adopté; le ministère n'a toutefois pas mis en place de mécanisme lui permettant de retracer ces déclarations. En d'autres termes, sans le recours à un moyen manuel pour retracer ces dernières, l'avant-projet de loi ferait effectivement partie du droit fiscal - une loi établie par RNI et le ministère des Finances, et non par le Parlement.

2.89 **Décret de remise.** Avant 1983, RNI interprétait le paragraphe 87(1) de la *Loi sur les Indiens* comme signifiant que le revenu que les Indiens gagnent dans une réserve est exempté d'impôt, peu importe où est situé l'employeur.

2.90 En 1983, la Cour suprême du Canada a décidé que le critère d'exemption était l'endroit où se trouvaient les locaux de

l'employeur plutôt que le lieu où le revenu était gagné.

2.91 Par suite de cette décision, le gouvernement a publié un décret de remise portant sur les impôts, intérêts et pénalités établis pour les années 1983 à 1985. Ce décret permettait d'exempter le revenu gagné par les Indiens dans une réserve, même si les locaux de l'employeur étaient situés à l'extérieur de celle-ci. On pouvait ainsi poursuivre la pratique en vigueur avant la décision du tribunal. Il devait s'agir d'une solution temporaire pendant que l'on étudiait les autres solutions législatives possibles. Toutefois, le décret a par la suite été prolongé jusqu'en 1990 et sert maintenant à exempter le revenu de pension tiré d'un revenu exonéré et certaines allocations de formation.

2.92 Six ans se sont écoulés depuis et l'on n'a toujours pas présenté de solution législative au Parlement. En outre, le décret de remise remonte à 1983, il y a huit exercices fiscaux.

***Commentaire des ministères** : La pratique de mettre en application certaines mesures fiscales proposées par le gouvernement avant qu'elles n'aient été promulguées ne peut pas être considérée comme diminuant le contrôle du Parlement sur le régime fiscal. Au contraire, la nécessité opérationnelle de cette pratique et les avantages considérables qu'en tirent tant les contribuables que l'État contribuent à faciliter l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs budgétaires.*

Cette pratique est fondée sur l'annonce d'une mesure législative, ou sur le dépôt au Parlement d'un avis de motion de voies et moyens ou d'un projet de loi, faisant état des propositions de mesures fiscales et précisant la date à laquelle elles entreront en vigueur. La mise en application des mesures en question à compter de la date d'entrée en vigueur proposée ne constitue ni un manque d'observation de la loi, ni un manque de respect envers le Parlement. Tant qu'une mesure fiscale n'a pas reçu la sanction royale, les contribuables ne sont pas tenus de payer la taxe proposée et l'administration fédérale ne dispose pas du pouvoir légal de la percevoir. Cela est bien établi et bien connu.

La mise en application des mesures fiscales proposées n'est donc aucunement une usurpation de la responsabilité constitutionnelle du Parlement en matière législative. Il s'agit, toutefois, d'une nécessité pratique pour atteindre bon nombre des objectifs du Parlement touchant le régime fiscal. Les mesures fiscales, économiques, anti-évitement et d'allégement peuvent toutes exiger une date d'entrée en vigueur précédant la date de la sanction royale. Sur le plan fiscal, par exemple, il serait impossible de déterminer à l'avance le résultat d'une mesure visant à réduire ou à augmenter les recettes publiques en changeant le taux d'imposition sur un certain type de revenu si la mesure n'entrait en vigueur qu'à la date de la sanction royale - une date qu'il n'est pas possible de prévoir, compte tenu de la fluidité des processus parlementaires. Afin de permettre à l'appareil gouvernemental de fonctionner de façon efficace et responsable, il est essentiel d'avoir une certaine forme de certitude quant à l'incidence budgétaire d'une mesure fiscale donnée.

Les mesures fiscales qui ont pour objet de mettre en oeuvre des politiques économiques ou sociales, telles que celles qui sont données en exemple dans le rapport, devront peut-être être assorties d'une date d'entrée en vigueur précédant la date de promulgation. En effet, tout retard de mise en application d'un crédit d'impôt ou d'une autre mesure similaire, visant un groupe ou une région qui a besoin d'une attention spéciale, jusqu'à la date de promulgation de la loi habilitante aurait presque certainement pour conséquence de réduire son efficacité. Il pourrait notamment s'ensuivre une incidence négative si, par exemple, les investissements qu'une mesure donnée visait à encourager étaient entre-temps remis à plus tard.

Les mesures anti-évitement, c'est-à-dire celles qui ont pour but d'éviter que certains contribuables profitent de certaines lacunes du régime fiscal, doivent souvent entrer en vigueur au moment de leur annonce. Autrement,

l'annonce ne servirait qu'à publiciser la possibilité d'évitement.

Enfin, un grand nombre des changements fiscaux apportés ces dernières années avaient pour objet de combler des lacunes ou de corriger des iniquités qui avaient une incidence négative sur les contribuables. Dans un tel cas, il est souvent nécessaire que la date d'entrée en vigueur de la modification précède la date de promulgation ou soit même rétroactive afin de permettre de remédier à un problème involontaire et imprévu. Soulignons qu'un bon nombre des mesures comprises dans l'avant-projet de loi de l'impôt sur le revenu et mentionnées dans le rapport entrent dans cette catégorie.

Il ne s'ensuit pas qu'une mesure qui entre légitimement en vigueur à une date précédant la date de promulgation doive nécessairement être mise en application comme si elle avait été en place à cette date. Théoriquement, les contribuables et le ministère du Revenu national peuvent continuer d'exercer leurs activités respectives en fonction de la législation existante tant que la nouvelle mesure n'a pas été promulguée puis, après la promulgation, apporter les correctifs nécessaires (produire une nouvelle déclaration, établir une nouvelle cotisation, etc.) en ce qui concerne tous les événements et transactions survenus entre-temps. Dans le rapport, il est indiqué que le ministère du Revenu national met en application certaines propositions de modification fiscale afin d'éviter de semer la confusion dans le grand public, d'améliorer l'efficience administrative et de réduire la nécessité d'apporter des changements ultérieurs aux déclarations. Cette explication est exacte; il est toutefois bon de souligner deux points. Premièrement, le ministère du Revenu national ne peut pas obliger, ni n'oblige les contribuables à se conformer aux mesures proposées. Deuxièmement, les avantages de cette pratique ne sont nullement limités au Revenu national. En fait, il existe un certain nombre de raisons opérationnelles importantes pour lesquelles il est dans l'intérêt aussi bien des contribuables que de l'administration fédérale de suivre cette pratique. Les contribuables qui choisissent de produire leur déclaration en se fondant sur la nouvelle mesure peuvent éviter certaines difficultés : devoir calculer de nouveau le montant de leurs impôts et produire une nouvelle déclaration. Les employeurs et les autres personnes chargés d'effectuer les retenues d'impôt requises peuvent se protéger contre des obligations additionnelles ultérieures, et des frais d'intérêt non déductibles peuvent être évités. Quant au ministère du Revenu national, il n'a pas à examiner de nouveau (établir une nouvelle cotisation) les déclarations produites en vertu de l'ancienne loi ou à conserver les déclarations jusqu'à la promulgation de la nouvelle mesure.

Si le Parlement décidait de ne pas promulguer une mesure fiscale proposée, il faudrait établir une nouvelle cotisation pour les contribuables dont la cotisation avait été fixée suivant cette mesure. Dans le rapport, deux préoccupations sont soulevées à cet égard. Premièrement, le fait qu'il est peu probable que le ministère du Revenu national puisse retracer les déclarations de tous les contribuables touchés. À titre d'exemple, il y est fait état de la mise en application par le ministère des changements proposés à l'égard de la déduction pour frais de garde d'enfant - une modification d'allégement. On indique dans le rapport que les contribuables qui produisent une déclaration en fonction de la mesure législative proposée ne pourront pas être retracés et ne pourront donc pas faire l'objet d'une nouvelle cotisation, si la modification n'est pas promulguée. Il importe de préciser qu'il s'agit là d'une question de prudence, ayant davantage trait au processus de mise en application des modifications fiscales proposées, plutôt que d'une question de légalité. Sur le plan pratique, il est bon de mettre en balance la possibilité de ne pas retracer un certain nombre de déclarations et les coûts énormes que les contribuables et l'État pourraient avoir à assumer si l'on reportait la mise en application à la date de promulgation.

La deuxième préoccupation soulevée a trait à la possibilité que le rajustement des déclarations en vue de tenir compte de la non-promulgation d'une mesure donnée puisse être prescrit. Pour qu'une telle situation se

produise, il faudrait qu'il se soit écoulé trois ans (période durant laquelle il est possible d'établir une nouvelle cotisation) entre la date de l'annonce de la mesure législative et celle de sa non-promulgation (en raison probablement du retrait de la mesure législative en question ou de sa promulgation sans la mesure fiscale). Une situation de ce genre est possible, mais peu probable.

Le rapport fait état de deux autres politiques administratives particulières : l'utilisation de l'avis de motion de voies et moyens concernant la déductibilité des frais d'intérêt, et le maintien du décret concernant la remise d'impôt sur le revenu aux Indiens. Il importe ici de rappeler que ce rapport est axé sur le bien-fondé de la mise en application de certaines propositions de mesures fiscales avant leur promulgation. La poursuite de la pratique administrative liée à la déductibilité des frais d'intérêt montre bien qu'il est nécessaire et légitime de procéder ainsi; en effet, si le ministère du Revenu national avait tenté de ne se fonder à cet égard que sur la loi existante, dont la situation est incertaine en raison de la décision Bronfman Trust, des difficultés de nature commerciale, administrative et juridique incalculables seraient survenues. L'autre objection formulée a trait au maintien du décret concernant la remise d'impôt sur le revenu et non à sa légitimité. Les ministères des Finances et du Revenu national reconnaissent qu'il serait souhaitable de remplacer ce décret; le ministère des Finances a d'ailleurs lancé un processus d'examen de l'ensemble des questions fiscales touchant les Indiens. Ce processus vise à élaborer une politique fédérale dans le cadre de laquelle il sera établi de nouveaux liens fiscaux avec les Indiens. On tiendra compte de l'autonomie de ces derniers, particulièrement en ce qui a trait à leurs pouvoirs fiscaux et, s'il y a lieu, on établira des règles claires en matière d'exemption fiscale.

Somme toute, le ministère du Revenu national sait bien que son mandat est de mettre en application les mesures fiscales une fois qu'elles ont été promulguées. Cependant, le cycle fiscal est un processus annuel, et il faut publier à l'avance les guides et formulaires requis. En outre, comme le système est grandement automatisé, il faut programmer les ordinateurs de façon à assurer le bon déroulement du cycle annuel de traitement des déclarations. Habituellement, les changements annoncés dans le budget au printemps ont force de loi en décembre, à temps pour le traitement annuel allant de mars à juin. Au cours des dernières années, toutefois, le temps nécessaire au parachèvement du processus législatif a contraint le ministère à suggérer aux contribuables de se conformer aux mesures législatives proposées. La plupart des contribuables ont suivi cette suggestion afin d'éviter d'avoir à produire une autre déclaration pour une même période. Même si le ministère préférerait que la loi pertinente soit adoptée avant de la mettre en application, il n'a généralement d'autre choix que de suggérer aux contribuables de se conformer aux mesures proposées pour éviter au grand public confusion et problèmes, ainsi que pour mettre en oeuvre le processus fiscal de façon efficiente.

Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt sont donc d'avis que la pratique de mettre en application certaines mesures fiscales avant leur adoption au Parlement est justifiée à cause de la nécessité pratique d'administrer le régime de manière efficiente et de mettre en oeuvre les politiques budgétaires et fiscales du gouvernement. Loin de porter atteinte aux privilèges du Parlement, cette pratique, qui repose sur la collaboration volontaire des contribuables, permet au corps législatif de répondre de façon plus efficace aux besoins auxquels il vise à satisfaire par le biais du régime fiscal.

Le ministère des Pêches et des Océans

Abandon d'un projet après des dépenses de 2,5 millions de dollars

Le ministère des Pêches et des Océans a dépensé 2,5 millions de dollars en vue de remplacer un système d'information existant. Le projet n'a pas été achevé à cause de lacunes dans la planification, la mise en oeuvre et le contrôle.

2.93 Contexte. En 1987, le ministère des Pêches et des Océans a décidé de remplacer un système d'information de gestion (SIG). Le matériel informatique utilisé par le système approchait la fin de sa durée utile et n'était plus offert par le fournisseur. On croyait que du matériel et des logiciels plus perfectionnés permettraient d'accélérer le temps de traitement par rapport au SIG existant. Le système devait comprendre une base de données, située dans les bureaux de l'administration centrale à Ottawa, qui aurait stocké les données envoyées par les bureaux régionaux au moyen de liaisons électroniques. À l'origine, le coût de la conversion avait été estimé à 522 000 $ et sa mise en oeuvre devait durer six mois.

2.94 Question. Le ministère n'a pas effectué d'étude sur les besoins des utilisateurs pour lui permettre d'élaborer un système qui réponde à ces besoins. Il a en outre négligé d'établir des spécifications pour le matériel, les logiciels et les liaisons avant d'entreprendre le projet de remplacement. Après avoir tenté à maintes reprises d'élaborer un logiciel d'application, on a constaté que le système ne pouvait fonctionner comme on le voulait sans subir d'importantes modifications.

2.95 En 1990, l'équipe de gestion du projet a été remplacée et la nouvelle équipe a décidé d'évaluer le projet. Le ministère avait alors dépensé 2,5 millions de dollars en trois ans, y compris 330 000 $ en matériel. L'évaluation a révélé que la meilleure solution était d'abandonner le projet.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a modifié son approche vis-à-vis la gestion des projets informatiques afin de s'assurer que les employés spécialistes participent aux projets et que la planification et le contrôle des projets sont conformes à la politique du Conseil du Trésor.*

La majeure partie du matériel acheté au cours du projet de remplacement est versatile et le ministère s'en sert présentement à d'autres fins.

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Versements inutiles pour éviter d'avoir des fonds non utilisés

Afin d'éviter de se retrouver avec des fonds non utilisés, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a modifié ses pratiques normales de partage des frais pour plusieurs ententes de contribution conclues avec un certain nombre d'entreprises dans le cadre du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Le ministère a donc dépensé environ 28 millions de dollars de plus qu'il ne l'aurait fait autrement en 1990-1991.

2.96 Contexte. Pour éviter d'avoir des fonds non utilisés dans le cadre du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a, en mars 1991, modifié plusieurs ententes de contribution déjà signées afin de hausser rétroactivement les montants qu'il pouvait verser aux entreprises visées pour des projets menés pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1991. Ces versements additionnels ont atteint 22,1 millions de dollars. Environ un tiers de cette somme a été versé pour des demandes qui avaient été entièrement réglées au cours des exercices précédents.

2.97 Les modifications ont consisté en une augmentation de la part des frais admissibles assumée par le ministère, augmentation pouvant atteindre 90 p. 100 des demandes présentées en vertu de ces ententes. Auparavant, la part du ministère allait de 35 à 50 p. 100.

2.98 En outre, la part du ministère, pour la tranche de 1990-1991 d'une entente signée le 29 mars 1991, a été établie à 90 p. 100 plutôt qu'à 50 p. 100 comme c'était le cas pour cette entreprise auparavant. Le ministère a versé 13,2 millions de dollars en vertu de cette entente en 1990-1991, soit 5,9 millions de plus qu'il n'aurait versé si sa part avait été de 50 p. 100.

2.99 En fin de compte, le ministère a dépensé, en 1990-1991, 28 millions de dollars de plus qu'il ne l'aurait fait autrement dans le cadre du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense.

2.100 Dans le contexte de fonctionnement du ministère, il n'est pas facile de prévoir les rentrées et sorties de fonds. Le ministère a reçu du Conseil du Trésor l'autorisation de reporter sur son budget à venir 50 millions de dollars des fonds qui étaient destinés aux contributions en 1990-1991. Il a reporté ce montant en puisant dans d'autres programmes que le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et modifié les ententes de ce programme pour utiliser 28 millions de dollars de plus.

2.101 En vertu des modifications apportées aux ententes de contribution, les entreprises doivent présenter leurs demandes futures selon les modalités habituelles, mais rembourser la part accrue assumée par le ministère en acceptant que cette part tombe à zéro à compter du 1er avril 1991. Cette façon de procéder se poursuivra jusqu'à ce que les fonds additionnels reçus en 1990-1991 aient été contrebalancés, c'est-à-dire jusqu'à ce que la proportion des demandes de l'entreprise et des versements du ministère revienne à celle prévue initialement dans les ententes. Si cela devait prendre entre six mois et un an, le coût additionnel en intérêt pour le Trésor se situerait entre un et deux millions de dollars.

2.102 Le ministère demandera aux entreprises qui ont profité de ces versements anticipés d'accepter que les proportions soient inversées pour les futurs projets, c'est-à-dire que la part du ministère soit inférieure la première année pour remonter les années suivantes. Ce faisant, le ministère essaiera aussi de recouvrer le coût en intérêt découlant des versements anticipés. Toutefois, il n'a pas obtenu, de la part des entreprises qui ont profité de ces dispositions, d'engagements précis pour la modification des prochaines ententes à son avantage.

2.103 Question. À notre avis, une augmentation rétroactive du montant à verser en vertu d'ententes de contribution déjà conclues ne constitue pas une bonne pratique commerciale, surtout quand les entreprises en cause n'ont pas indiqué qu'il y avait nécessité de procéder ainsi. Cette pratique permet aussi de contourner l'exigence fondamentale voulant que les crédits non utilisés viennent à expiration à la fin de l'exercice.

2.104 Bien que le ministère tente de minimiser ce que ces dispositions ont coûté à l'État, nous ne sommes pas d'accord avec cette approche à la gestion de la trésorerie. Nous croyons qu'elle part du principe que tous les fonds autorisés à l'égard d'un programme pour un exercice devraient être dépensés pendant cet exercice. Cette supposition va à l'encontre de la politique gouvernementale voulant que l'autorisation de dépenser n'équivaille pas à une obligation de dépenser entièrement le montant accordé.

***Commentaire du ministère** : Le Bureau du vérificateur général a reconnu qu'il ne conteste ni la légalité des paiements, ni le processus de leur autorisation. En réalité, il existe plutôt une différence d'opinion entre le ministère et le BVG sur la question de savoir si l'on aurait dû prendre, pour la gestion de la trésorerie, les arrangements tels qu'on les a pris.*

Notre souci majeur a été de respecter les bonnes pratiques commerciales, c'est-à-dire de gérer les fonds alloués pour créer des emplois et accroître la compétitivité internationale de nos clients d'une manière qui cadre avec les objectifs approuvés du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Nous gérons actuellement des ressources rares en ayant pour horizon un cadre pluriannuel. À notre avis, au lieu d'observer passivement les événements, nous devons sans cesse prévoir la dynamique évolutive du monde des affaires et y réagir.

Nous prenons toujours nos initiatives en matière de gestion de la trésorerie en veillant à engager peu ou point de frais supplémentaires pour l'État, et en tenant compte de la valeur temporelle de l'argent.

Le ministère de la Défense nationale

Il y a lieu d'examiner la rentabilité du parc de véhicules pour dignitaires à la Base des Forces canadiennes Ottawa

La Base des Forces canadiennes (BFC) Ottawa a un parc de 17 véhicules pour dignitaires comprenant six «taxis» et onze véhicules pour dignitaires. Ces véhicules sont mis à la disposition de généraux des Forces canadiennes, de cadres civils du ministère de la Défense nationale et de dignitaires qui ne sont pas du ministère. Or, nous avons constaté que le parc de «taxis» était presque toujours utilisé par du personnel du ministère de niveau inférieur et que les véhicules pour dignitaires servaient, plus de 80 p. 100 du temps, au transport de généraux et de cadres. Nous en sommes venus à la conclusion que cinq véhicules suffiraient dans plus de 90 p. 100 des cas à répondre aux besoins des dignitaires qui ne sont pas du ministère de la Défense nationale.

2.105 **Contexte.** En général, la solde, les avantages et les autres conditions de service des militaires se comparent à ceux des employés du secteur public, tout en tenant compte des besoins uniques des militaires.

2.106 La Base des Forces canadiennes Ottawa dispose d'un parc de 17 véhicules pour assurer le transport des dignitaires canadiens et étrangers. Ces véhicules ne sont pas utilisés par le ministre, le Chef d'état-major de la Défense ou les autres chefs d'état-major, qui ont tous un véhicule à leur disposition. Le ministère de la Défense nationale (MDN) déclare qu'en vertu de la politique du gouvernement, il doit maintenir un parc de véhicules pour les dignitaires qui ne sont pas du ministère, et que, conformément à sa propre politique, la BFC Ottawa doit fournir du transport à certaines personnes du MDN qui sont en service et que l'on considère comme des dignitaires. Il s'agit notamment des 55 généraux et des 69 cadres civils qui se trouvent à Ottawa ainsi que d'autres personnes, à l'extérieur d'Ottawa. Ces employés occupent des postes d'un niveau équivalent à celui de la Catégorie de la gestion à la fonction publique.

2.107 Les 17 véhicules ont des chauffeurs disponibles sur appel 24 heures sur 24, 365 jours par année. Ce sont des berlines qui coûtent environ 17 000 $ chacune. Le nombre de personnes affectées au parc de véhicules varie selon la charge de travail. En moyenne, quelque 31 chauffeurs et 2 répartiteurs sont nécessaires à l'exploitation du parc. En 1990, les chauffeurs ont inscrit environ 6 230 heures supplémentaires, soit 19 heures par chauffeur, par mois. On nous a dit que le personnel du parc de véhicules remplit à l'occasion d'autres fonctions, par exemple gardes d'honneur, Force de défense de la base, équipes de travail, etc.

2.108 Les 17 véhicules ont été répartis en deux parcs : les «taxis» et les véhicules réservés aux dignitaires. Des véhicules sont assignés à ces deux parcs tous les jours.

2.109 Le parc de taxis se compose de six véhicules et il est complété par des taxis privés. Nous avons constaté que ces véhicules étaient utilisés exclusivement par du personnel du ministère. Dans environ 94 p. 100 des cas, le parc de taxis servait au transport de militaires de grade inférieur à celui de général ou de cadres civils du ministère. Conformément à la politique du ministère de la Défense nationale, les auteurs des demandes d'utilisation de ces véhicules doivent figurer sur la liste des personnes autorisées pour usage officiel au MDN. Les véhicules du parc de taxis sont attribués suivant le principe du premier arrivé premier servi.

2.110 Toute demande présentée par des généraux ou des cadres civils, 24 heures d'avance, est acceptée par le parc des véhicules pour dignitaires. Ces onze véhicules sont réservés à l'usage exclusif des dignitaires qui ne sont pas du MDN ou des généraux des Forces canadiennes et des cadres civils du ministère. En période de pointe, on a recours, au besoin, à des voitures de location, aux véhicules du parc de taxis pour dignitaires et aux ressources d'autres parcs de véhicules polyvalents.

2.111 Nous avons examiné l'utilisation de ces 11 véhicules ainsi que de véhicules de location au cours de 1990-1991. La durée d'utilisation de ces véhicules a été de 18 000 heures au total. Environ 19 p. 100 de ces heures ont été consacrées au transport de dignitaires qui ne sont pas du ministère et le reste du temps, au transport de généraux des Forces canadiennes et de cadres civils du MDN. La plupart des demandes provenant de dignitaires de l'extérieur du MDN ont été présentées durant la période d'avril à juillet. D'après notre analyse, les véhicules ont été utilisés 149 jours pour le transport de dignitaires autres que ceux du MDN au cours de 1990-1991. Nous avons également noté que le ministère a loué des véhicules 90 fois, soit 305 jours de location au total, déboursant ainsi près de 8 000 $ pour compléter son parc de véhicules pour dignitaires.

2.112 Au cours de 1990-1991, 3 519 trajets ont été effectués, ce qui représente environ un trajet par jour pour chaque voiture. La durée de ces trajets variait d'une heure à 24 heures. Nous avons pu obtenir des détails quant aux destinations dans environ 90 p. 100 des cas. Pour les autres 10 p. 100, on avait simplement inscrit «selon les directives». Plus de la moitié (54 p. 100) des trajets, pour lesquels des détails ont été fournis, avaient pour destination la résidence de l'utilisateur ou l'aéroport. Dans un cas type, le chauffeur devait être disponible une heure avant le départ du véhicule de la base. Il quittait alors la BFC Ottawa, près de l'aéroport, se rendait là où se trouvait l'utilisateur, se dirigeait ensuite vers la destination requise, attendait à l'un ou à l'autre endroit ou aux deux, puis revenait à la base où le véhicule était habituellement lavé.

2.113 **Question.** L'utilisation du parc de véhicules par des dignitaires qui n'étaient pas du MDN n'allait jamais au-delà de la disponibilité des 17 véhicules des deux parcs au cours de l'exercice. Nous en avons conclu qu'un parc de trois véhicules suffirait à assurer le transport des dignitaires dans près de 78 p. 100 des cas et qu'un parc de 5 véhicules serait suffisant 91 p. 100 du temps. Par conséquent, le nombre de véhicules du parc pourrait être réduit de 17 à 5, ou même à 3, si les services de transport étaient fournis uniquement à des dignitaires qui ne sont pas du MDN. Ces véhicules, complétés au besoin par des voitures de location, pourraient assurer le transport des dignitaires. À la lumière de ces conclusions, nous recommandons que le MDN examine la rentabilité du parc de véhicules pour dignitaires exploité par la BFC Ottawa.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

On n'a tenu aucun compte du cadre de contrôle

Dans un effort pour mieux optimiser les ressources, le ministère a conclu une entente avec une entreprise privée afin d'obtenir des services de voyage pour ses experts-conseils et ses employés. Ce faisant, les gestionnaires du ministère ont outrepassé leurs pouvoirs et ont ignoré les nombreuses politiques et directives en vigueur pour contrôler la gestion de la trésorerie, les marchés et les voyages, ainsi que les pratiques en vigueur pour la préparation des rapports financiers.

2.114 **Contexte.** Cette année, la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a terminé la planification de son projet de remaniement des programmes. Il s'agit d'un projet pluriannuel qui a pour objectif d'améliorer les systèmes et la mise en oeuvre du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.

2.115 La phase de planification du projet nécessitait un nombre appréciable de déplacements, tant pour les employés que pour les contractuels du ministère. En vue de limiter les coûts au minimum, on a décidé dès le début de s'informer de la possibilité de recourir à des services de voyage peu coûteux, en s'assurant qu'on obtiendrait en tout temps des billets d'avion au meilleur prix, compte tenu des circonstances, en payant les coûts des billets à l'avance.

2.116 En juillet 1990, on prit des dispositions avec une entreprise qui promettait de convertir 500 000 $ payés d'avance en une valeur de 633 000 $ en frais de voyage. L'entreprise allait offrir les billets au meilleur prix possible, compte tenu des circonstances, et l'intérêt couru sur le solde mensuel du compte servirait à payer en partie les frais de voyage.

2.117 En février 1991, le sous-ministre adjoint de la Direction générale des programmes de sécurité du revenu demanda une vérification interne afin d'évaluer la validité des débits du compte des voyages et de vérifier si l'on avait optimisé les ressources grâce à l'entente conclue. Les cadres de la Direction générale ont approuvé le rapport de vérification, daté de juin 1991, qui renferme les commentaires de la direction sur les constatations des vérificateurs. Nos observations se fondent sur les résultats de cette vérification et, comme l'exige l'utilisation des travaux d'autres vérificateurs, nous avons complété un examen des dossiers de vérification. Nous avons conclu que la vérification interne a été effectuée conformément aux normes professionnelles appropriées.

2.118 **Question.** La directive du Conseil du Trésor sur les voyages exige que toutes les réservations de voyages par vols commerciaux soient faites par l'entremise du Service de voyages du gouvernement, à moins que le Conseil du Trésor n'autorise une autre façon de procéder. Même si le marché passé avec l'entreprise ne mentionnait pas expressément que les employés du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social bénéficieraient de services de voyage, le commentaire des cadres de la Direction générale des programmes de sécurité du revenu sur le rapport de vérification nous indique qu'ils savaient fort bien dès le début que le marché visait les voyages des fonctionnaires. La direction du ministère, quant à elle, a cru que le marché était conforme à la politique du Conseil du Trésor puisque le ministère des Approvisionnements et Services ne s'y était pas opposé. Toutefois, le Conseil du Trésor n'a pas approuvé le marché qui n'était donc pas conforme à la politique en vigueur.

2.119 Les vérificateurs internes ont conclu qu'on n'avait satisfait à aucune des dispositions de la politique du ministère des Approvisionnements et Services sur les marchés justifiant le versement d'avances, et qu'il n'y avait donc aucune raison d'effectuer le paiement par anticipation du plein montant du marché. On n'a pas obtenu non plus l'autorisation requise du Conseil du Trésor pour effectuer ce paiement par anticipation. L'entente originale n'exigeait pas de paiement à l'avance et l'ajout de cette clause dans le marché n'a pas eu lieu avant le 23 mai 1990.

2.120 De plus, le ministère n'est pas autorisé à se servir de la méthode du crédit net; ses recettes doivent donc être créditées au Trésor (Fonds du revenu consolidé) et il ne peut les utiliser pour le financement de ses programmes. Une telle autorisation doit être donnée explicitement par le Parlement. Au cours des 13 mois qu'a duré le contrat, le paiement par anticipation a rapporté 59 000 $ en intérêt, qui ont été crédités au compte des voyages et non au Trésor. Cet intérêt n'a donc pas été comptabilisé comme recettes dans les Comptes publics.

2.121 Le Guide du Conseil du Trésor sur l'administration financière exige que les chèques soient envoyés directement aux bénéficiaires et qu'ils ne soient jamais remis aux personnes qui ont participé au processus contractuel. Dans le présent cas, un employé qui avait participé dans une large mesure au processus a apporté le chèque à Toronto, puis l'a déposé le 4 mai 1990 à une succursale bancaire locale en vue de sa remise ultérieure à l'entreprise qui fournissait les services de voyage. Les vérificateurs ont également conclu que, pendant cette période, le paiement par anticipation n'était pas protégé correctement, conformément à la règle, par une garantie d'exécution.

2.122 Bien que le paiement par anticipation ait été demandé le 26 mars 1990, l'entreprise n'a reçu les fonds que le 18 juillet et le ministère n'a pas signé l'entente finale avant le 23 juillet. Les vérificateurs internes ont conclu que les processus ministériels de surveillance des marchés n'avaient pas contrôlé la prudence

et la probité financières de cette opération. Dans le rapport de vérification, la direction du ministère a répondu que des mesures avaient été prises à l'automne de 1990 pour renforcer le processus d'examen des contrats de la Direction.

2.123 Le ministère a inscrit incorrectement le paiement par anticipation dans les Comptes publics de 1989-1990. Il a inscrit les 500 000 $ dans les dépenses de 1989-1990 pour des services professionnels plutôt que pour des frais de transport. De plus, les frais de voyage portés au compte se rapportent à des voyages qui ont eu lieu, en fait, en 1990-1991, exercice financier à la fin duquel 350 000 $ étaient encore disponibles pour les voyages de l'année suivante. En juin 1991, le ministère a recouvré 348 026 $, soit le solde du compte, y compris tout l'intérêt couru, et les a déposés au Trésor.

2.124 Le ministère a-t-il, au bout du compte, optimisé les ressources? Les vérificateurs internes ont signalé qu'on ne pouvait conclure avec certitude que les services de voyage obtenus en vertu de l'entente avaient permis de réaliser des économies réelles. Toutefois, ils ont constaté que les opérations examinées portaient toutes sur des déplacements valides et légitimes, effectués dans le cadre du remaniement des programmes de sécurité du revenu, que la classe des sièges d'avion utilisés était conforme à la politique du Conseil du Trésor et que les frais portés au compte étaient exacts. L'État n'a donc pas subi de perte.

2.125 Conclusion. Les gestionnaires du projet de remaniement des programmes de sécurité du revenu ne se sont pas suffisamment informés des règles et ne s'y sont pas conformés dans leurs efforts pour mieux optimiser les ressources disponibles. Même si la vérification interne a montré qu'il n'y a eu aucune intention frauduleuse, la nature et l'ampleur des infractions commises prouvent qu'on ne s'est pas soucié du cadre de contrôle en vigueur. Lorsque les gestionnaires cherchent à encourager la mise en oeuvre innovatrice et efficace des programmes, ils doivent le faire dans les limites imposées par le cadre de contrôle actuel ou alors obtenir une exemption s'ils peuvent démontrer que ces contrôles constituent une entrave déraisonnable.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Le paiement en retard des factures de fournisseurs persiste et les frais d'intérêt demeurent élevés

Les frais d'intérêt que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (SBSC) a encourus par suite du paiement en retard des factures de fournisseurs se sont élevés à 686 000 $ pour l'exercice financier 1990-1991. Au cours des cinq dernières années, le fait de ne pas payer les comptes des fournisseurs à temps a entraîné des frais d'intérêt de 2,5 millions de dollars. Il aurait été plus productif de consacrer cette somme à la mise en oeuvre des programmes.

2.126 Contexte. En 1985, le Conseil du Trésor a instauré une nouvelle politique pour l'acquittement des obligations contractuelles. Cette politique avait pour but de promouvoir une bonne gestion de la trésorerie par les ministères lors du paiement des biens et services reçus, et de prévoir une compensation équitable des fournisseurs en cas de retard inévitable dans le paiement d'une facture. En vigueur depuis le 1er avril 1986, cette politique a pour nom «Politique de paiement à la date d'échéance» (PADE).

2.127 En vertu de cette politique, le délai de paiement doit se rapprocher le plus possible du délai normal de 30 jours, sans cependant l'excéder. Les ministères doivent s'assurer que leurs systèmes et leurs procédures sont conçus pour satisfaire à cette norme.

2.128 Si le paiement n'est pas effectué dans les 15 jours qui suivent le délai normal de 30 jours, l'intérêt est automatiquement calculé et ajouté au compte fournisseur en souffrance, à moins d'une exemption explicite. Au cours des cinq dernières années, on a payé cet

intérêt, conformément à la Politique de paiement à la date d'échéance.

2.129 En ce qui concerne le montant de l'intérêt payé, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui se place au troisième rang parmi les ministères fédéraux, verse à lui seul environ 10 p. 100 de tous les frais d'intérêt. Le ministère occupe aussi le troisième rang en ce qui concerne le pourcentage des factures payées après 45 jours.

2.130 **Question.** En vertu de la Politique de paiement avant la date d'échéance, des frais d'intérêt pourraient être calculés sur environ 500 millions de dollars engagés par le ministère pour des biens et services, si ces biens et services sont payés en retard. De ce montant, 300 millions se rapportent à des services de santé non assurés, plus précisément à des biens et services en matière de santé que fournit le ministère aux Indiens inscrits et aux Inuit. Le total de l'intérêt payé actuellement permet de conclure qu'environ 20 p. 100 des paiements, soit 100 millions de dollars, sont effectués plus de 45 jours après la réception de la facture.

2.131 Nous avons pu déterminer les directions générales et les services qui avaient encouru des frais d'intérêt élevés. Nous avons ensuite examiné un échantillon d'opérations ayant entraîné des frais d'intérêt au cours de 1990-1991, dans le but de cerner les causes sous-jacentes du retard à effectuer les paiements.

2.132 Dans certains cas, les procédés de vérification et de paiement des factures ont engendré des retards. Dans d'autres cas, le personnel n'était pas assez nombreux pour le volume d'opérations à traiter. Les paiements en retard se rapportaient le plus souvent aux factures de médicaments envoyées par les pharmacies et aux factures relatives à d'autres services de santé non assurés qui sont fréquemment dispensés. Les deux tiers des intérêts de 1990-1991 ont été payés par les bureaux régionaux pour des services de santé non-assurés. La proportion des paiements en retard pour ces services a augmenté avec le temps.

2.133 Au cours des trois dernières années, nous avons suivi de près les frais d'intérêt élevés du ministère et nous avons discuté de nos préoccupations avec des représentants du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Chaque année, on nous a dit que l'on avait trouvé la procédure fautive et pris les mesures correctives appropriées. Cependant, les frais d'intérêt n'en ont pas moins dépassé les 650 000 $ pour chacune des trois dernières années. La direction du ministère croit que l'augmentation du volume des factures pour les services de santé non assurés et les répercussions des fluctuations du taux d'intérêt sont responsables de cette situation.

2.134 Dans le but de régler le problème lié aux services de santé non assurés, le ministère a passé des marchés avec des entreprises privées pour faire la vérification et le paiement des factures. C'est ce qu'il a fait pour les services dentaires, en 1987, et ce qu'il complétera pour les services de pharmacie, en 1992. En vertu de ces contrats, le ministère n'est responsable d'aucun frais d'intérêt encouru par l'entrepreneur.

2.135 La plus grande partie du dernier tiers des frais d'intérêt se rapporte au traitement, par le service de la comptabilité du ministère, à Ottawa, d'autres comptes de fournisseurs commerciaux. Le rendement de ce service s'est grandement amélioré au cours de la dernière année et un nouveau système de repérage et de contrôle des factures entrera en opération en octobre 1991. La direction du ministère croit que la soumission aux parties responsables, par l'entremise des sous-ministres adjoints, de rapports sur les comptes dont le traitement est en retard réduira les frais d'intérêt à un niveau acceptable.

2.136 On nous a informés que, grâce aux initiatives mentionnées ci-dessus, on peut s'attendre à une diminution graduelle des frais d'intérêt, à compter de 1991-1992. Les gestionnaires du ministère ont cependant insisté sur le fait que la diminution prévue reste tributaire des taux d'intérêt qui seront en

vigueur au cours de l'année, variable qui échappe à leur contrôle.

2.137 Conclusion. La direction du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'a pas réussi jusqu'ici à réduire à un niveau acceptable le montant de l'intérêt versé sur le solde des comptes en souffrance. Une intervention appropriée devrait permettre non seulement d'améliorer les relations du ministère avec ses fournisseurs, mais également de réduire substantiellement - et non de façon graduelle - les frais d'intérêt. On pourrait utiliser les fonds ainsi épargnés à des fins plus productives, telles que la mise en oeuvre des programmes.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Il y a, chaque année, un nombre important de versements en trop et de versements en moins lors du paiement des prestations en vertu du programme de Supplément de revenu garanti du ministère

Un processus de demande de prestations fondé sur la déclaration de revenus du requérant, auquel s'ajoutent des procédés inappropriés d'évaluation et de vérification du droit aux prestations font que, chaque année, il y a un nombre important de versements en trop et de versements en moins dans le paiement des prestations du Supplément de revenu garanti. Le ministère estime que les versements en trop et les versements en moins atteignaient, respectivement, jusqu'à 66 millions et 22 millions de dollars, en 1990-1991. La mise en oeuvre, en temps voulu, d'initiatives en cours permettrait de déceler bon nombre de ces versements et de les rajuster.

2.138 Contexte. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a la responsabilité de promouvoir et de préserver la santé, la sécurité sociale et le bien-être de tous les Canadiens. La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu administre un certain nombre de programmes conçus pour aider les Canadiens à maintenir et à améliorer la sécurité de leur revenu. L'un de ces programmes est le Supplément de revenu garanti, qui fournit des prestations aux bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse en fonction de leur revenu. L'Allocation au conjoint, qui vient compléter le Supplément de revenu garanti, est offerte aux conjoints des bénéficiaires ainsi qu'aux veufs et aux veuves âgés de 60 à 64 ans. Dans le texte qui suit, toute référence au Supplément de revenu garanti concerne aussi les prestations et les prestataires de l'Allocation au conjoint.

2.139 Le Supplément de revenu garanti est un programme qui prévoit le versement d'une masse importante de prestations de pension. En 1990-1991, environ 1,5 million de bénéficiaires ont reçu 4,5 milliards de dollars en prestations. Cette année-là, la prestation maximale que pouvait toucher un bénéficiaire était de 5 000 $. Tout dollar de revenu gagné par le prestataire réduit de 50 cents ses prestations du Supplément de revenu garanti. Ainsi, un bénéficiaire dont le revenu annuel dépasse 10 000 $ n'a pas droit au supplément. Les prestations du Supplément de revenu garanti s'ajoutent aux prestations de la Sécurité de la vieillesse et sont payées chaque mois.

2.140 Les bénéficiaires doivent renouveler leur demande chaque année. Ainsi, en janvier, les bénéficiaires reçoivent un formulaire de demande de renouvellement sur lequel est inscrit le revenu qu'ils ont déclaré l'année précédente, ce dernier étant réparti entre neuf catégories; les bénéficiaires sont priés de mettre à jour le formulaire. La plupart des demandes de renouvellement parviennent au ministère avant la fin de mars. Le droit au Supplément de revenu garanti est généralement calculé en fonction de la déclaration du revenu du demandeur pour l'année précédente.

2.141 Question. Le ministère peut examiner la véracité de la déclaration du revenu au moment de l'approbation de la demande, mais nous avons trouvé que la rigueur avec laquelle cet examen était effectué variait beaucoup d'une région à l'autre, et même au sein des régions. Le niveau et l'étendue de l'examen varient selon les divers superviseurs.

Il s'ensuit que les écarts de revenus d'une année à l'autre peuvent aussi bien faire l'objet d'examens minutieux que ne pas être examinés du tout. Un examen plus rigoureux et plus uniforme des déclarations de revenus, au moment de leur évaluation initiale, permettrait de diminuer le grand nombre de trop-payés et moins-payés.

2.142 En vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, le ministère peut obtenir du ministre du Revenu national des renseignements sur le revenu des bénéficiaires du Supplément de revenu garanti et de leurs conjoints. Les bénéficiaires doivent d'ailleurs signer une déclaration explicite à cet effet dans leur demande annuelle de renouvellement. La déclaration du revenu faite par le bénéficiaire du Supplément, aux fins du renouvellement de ses prestations, est comparée à sa déclaration de revenus aux fins de l'impôt. L'intérêt et les dividendes gagnés sont les deux sources de revenu qui font l'objet du plus d'inexactitudes dans les déclarations.

2.143 Cette comparaison des déclarations n'est toutefois effectuée que pour 750 000 demandes, soit la moitié des demandes de prestations du Supplément de revenu garanti. Les autres demandes ne font pas l'objet d'une comparaison parce que le demandeur n'a pas de numéro d'assurance-sociale ou ne l'a pas fourni, ou encore parce qu'il n'a pas fait de déclaration de revenus aux fins de l'impôt ou qu'il l'a présentée en retard, c'est-à-dire au moment où l'exercice de comparaison des déclarations était déjà terminé.

2.144 En ce qui concerne les 750 000 bénéficiaires pour lesquels les déclarations de revenu, aux fins du Supplément de revenu garanti, sont comparées aux déclarations de revenus aux fins de l'impôt, le ministère fait enquête dans tous les cas où la comparaison révèle un écart supérieur à un montant déterminé. En 1990-1991, on a enquêté sur plus de 70 000 comptes. Les enquêteurs ont découvert que 13,4 millions de dollars avaient été versés en trop et 4,7 millions en moins. On a calculé que, pour les cinq dernières années, les versements en trop et les versements en moins s'élevaient respectivement à 51 et à 17 millions de dollars. Le rapport entre les versements en trop et les versements en moins s'est maintenu à environ 3 pour 1 au cours de cette période.

2.145 De plus, on n'a fait aucune enquête sur les quelque 500 000 comptes pour lesquels l'écart entre les déclarations était plus petit que le montant déterminé; ce nombre vient s'ajouter aux comptes pour lesquels on n'a fait aucune comparaison ou pour lesquels aucun écart n'a été relevé. Dans l'ensemble, 5 p. 100 seulement de toutes les déclarations du revenu des comptes du Supplément de revenu garanti font l'objet d'une vérification en profondeur. Nous sommes donc d'avis qu'un grand nombre de trop-payés et de moins-payés ne sont pas décelés. Selon le ministère, l'étendue actuelle de la vérification ne couvre que la pointe de l'iceberg.

2.146 Le ministère estime que, pour la seule année 1990-1991, les versements en trop, à eux seuls, pouvaient se situer entre 35 et 66 millions de dollars. Si l'on utilise le ratio de 3 pour 1, les versements en moins pour la même période pouvaient totaliser de 12 à 22 millions de dollars.

2.147 Le ministère reconnaît l'importance des dépenses nettes que représentent les versements en trop et les versements en moins et il participe à deux initiatives visant à améliorer l'efficacité de la vérification des déclarations de revenus. La première est une étude de la validité du seuil à partir duquel il y a enquête approfondie. La seconde a pour but d'accroître le nombre des comptes de bénéficiaire qui sont comparés aux dossiers de l'impôt sur le revenu.

2.148 Le ministère reconnaît également que les paiements erronés, auxquels il faut par la suite apporter des redressements, ont une incidence négative sur le degré de satisfaction des clients. Les initiatives qu'il a prises l'aideront à déceler les versements en trop et les versements en moins, mais elles ne pourront les prévenir. Les versements en trop et les versements en moins demeureront en effet un problème tant et aussi longtemps que

le droit aux prestations sera fondé sur la déclaration du revenu du bénéficiaire.

2.149 Conclusion. Le ministère ne dispose pas de procédés satisfaisants pour minimiser les risques de paiements erronés lors de l'approbation des demandes de prestations. Il s'ensuit que certaines personnes ne reçoivent pas le supplément de pension auquel elles ont droit en vertu de la loi. La mise en oeuvre, en temps opportun, des initiatives amorcées pourrait permettre au ministère de déceler chaque année jusqu'à 30 millions de versements en trop et 10 millions de versements en moins de plus.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Versement excédentaire de 489 millions de dollars à des provinces, attribuable à une mauvaise estimation des avances à verser en vertu du Régime d'assistance publique du Canada

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'a pas tenu compte de la limite imposée par la Loi sur la compression des dépenses publiques dans son estimation des avances payables à certaines provinces au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Les contributions faites pour l'exercice 1990-1991 dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada aux trois provinces touchées par la loi ont dépassé la limite établie par le Parlement, soit 5 p. 100 de plus que les dépenses pour 1989-1990; il y a donc eu paiement excédentaire de 489 millions de dollars.

2.150 Contexte. Le Régime d'assistance publique du Canada (le Régime) a été adopté en 1966. Il autorise le gouvernement du Canada à conclure, avec les gouvernements provinciaux, des accords aux termes desquels il s'engage à verser des contributions égales aux dépenses provinciales en assistance publique et en services de protection sociale, tels que définis dans le Régime. L'article 5 du Régime autorise le versement de contributions aux provinces en vertu de ce type d'accords. Les règlements pris en application du Régime prévoient le moment et les modalités des demandes de contributions et des avances sur les contributions. Les provinces peuvent continuer à soumettre des demandes pendant l'année qui suit l'exercice auquel ces demandes se rattachent, ou pendant plus longtemps, si le ministre y consent. C'est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui autorise le versement de ces contributions, ou avances, prélevées sur le Trésor. En 1990-1991, les montants versés à toutes les provinces ont totalisé 5,9 milliards de dollars.

2.151 En février 1990, le gouvernement fédéral a annoncé des mesures touchant les dépenses et visant à réduire son déficit budgétaire. L'une des mesures du plan de compression des dépenses de l'État était la limitation de l'augmentation des versements effectués en vertu de l'article 5 du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces plus solides financièrement. Ces versements ne devaient pas augmenter de plus de 5 p. 100 par année pour les exercices 1990-1991 et 1991-1992. Les provinces touchées sont celles qui n'ont pas droit à des paiements de péréquation du gouvernement - actuellement, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario. Cette modification a été incorporée dans le projet de loi C-69 présenté à la Chambre des communes le 15 mars 1990.

2.152 Peu avant le dépôt du projet de loi C-69 au Parlement, le gouvernement de la Colombie-Britannique a demandé à la Cour d'appel de cette province si le gouvernement du Canada avait le pouvoir de limiter ses obligations en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et si, compte tenu des dispositions de l'accord conclu entre le Canada et la Colombie-Britannique en vertu du Régime, il était logique de s'attendre à ce que le gouvernement du Canada n'essaie pas de limiter ses obligations en vertu de l'accord sans le consentement de la Colombie-Britannique. En juin 1990, la Cour d'appel a tranché en faveur de la province et a jugé que les provinces étaient en droit de s'attendre à ce que le gouvernement fédéral ne prenne pas de mesure unilatérale. Le gouvernement fédéral

en a appelé du jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique devant la Cour suprême du Canada. Le ministre fédéral de la Justice a fait savoir publiquement que le gouvernement fédéral respecterait l'esprit de la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en attendant la décision de la Cour suprême.

2.153 L'appel a été entendu en décembre 1990. Les responsables du ministère nous ont informés que, le projet de loi C-69 étant passé par la filière législative à la Chambre des communes avant l'audience de la Cour suprême, des modifications prévoyant une disposition distincte pour l'entrée en vigueur des modifications du Régime d'assistance publique du Canada avaient été préparées et devaient être déposées au moment de l'examen du projet de loi par le Sénat. Toutefois, le projet de loi C-69 a été adopté par le Sénat sans que ces modifications ne soient incluses, et la loi a reçu la sanction royale le 1er février 1991. Après la sanction royale, le ministre de la Justice a écrit au procureur général de la Colombie-Britannique qu'en attendant la décision de la Cour suprême du Canada sur cette question, les versements seraient effectués comme à l'habitude, sous réserve de redressements ultérieurs pour tenir compte de la décision de la Cour suprême. De l'avis du ministre, rien n'empêchait cet arrangement.

2.154 La Cour suprême du Canada a rendu sa décision le 15 août 1991, infirmant la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, et a conclu que le gouvernement fédéral avait effectivement le droit de limiter, par voie de modification législative, les montants qui peuvent être versés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

2.155 Question. La *Loi sur la compression des dépenses publiques* obligeait le gouvernement fédéral à veiller à ce que les versements aux provinces touchées ne dépassent pas de plus de 5 p. 100 les contributions de 1989-1990. Après avoir obtenu les conseils du ministère de la Justice, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a continué les versements, après la sanction royale du projet de loi C-69, en dépassant la limite imposée dans le projet de loi par voie de modification du Régime.

2.156 Les responsables du ministère nous ont informés que, outre le problème de la légalité des limites imposées par le projet de loi C-69, dont a été saisie la Cour suprême du Canada à l'époque (février 1991), les chiffres pour 1989-1990 n'étaient pas encore finals. Il était donc impossible de dire avec certitude ce que le plafond des contributions pour 1990-1991 serait. De plus, ils font remarquer que les règlements permettent le redressement des comptes pendant une certaine période après la fin de l'exercice et prévoient le recouvrement des paiements excédentaires par voie de retenues sur les versements ultérieurs. Les responsables du ministère nous ont de plus informés qu'ils avaient l'intention à l'époque, et l'ont toujours, de recouvrer tout paiement excédentaire de cette façon.

2.157 Bien que les montants pour l'année de référence 1989-1990 ne soient pas encore finals, les règlements pris en application du Régime d'assistance publique du Canada disposent que, en ce qui concerne le versement d'avances mensuelles en vertu du Régime, le ministre ne peut verser chaque mois que le douzième de l'estimation la plus récente de la contribution à laquelle une province a droit pour cet exercice. En février 1991, suivant l'adoption du projet de loi C-69, le ministère a préparé une analyse à partir de son estimation courante des contributions pour 1989-1990. Cette analyse indiquait que les contributions pour 1990-1991 avaient déjà dépassé de 173 millions de dollars la limite de 5 p. 100. Néanmoins, le ministère a continué ses versements, et l'excédent de contribution pour l'exercice, jusqu'au 15 août 1991, s'est élevé, au total, à environ 489 millions de dollars. À notre avis, l'analyse de février 1991 constituait une estimation suffisamment fiable pour permettre au ministère de rajuster les versements mensuels faits à certaines provinces, conformément à la *Loi sur la compression des dépenses publiques*.

2.158 Conclusion. La *Loi sur la compression des dépenses publiques* ayant

été adoptée, le ministère était tenu de veiller à ce que les contributions ne dépassent pas la limite prescrite. Toutefois, selon l'interprétation de la loi qu'a faite le ministère, en attendant de connaître le montant exact des dépenses pour 1989-1990 et la décision de la Cour suprême du Canada, aucune limite ne devait être imposée aux contributions à verser. Ainsi, le ministère a versé pour 489 millions de contributions en dérogation au Régime d'assistance publique du Canada. Ce paiement excédentaire a donné lieu à une avance sans intérêt aux provinces concernées. Quant aux dépenses du gouvernement pour 1990-1991, elles n'ont pas été réduites comme on le souhaiterait.

Le ministère du Revenu national, Impôt

Préoccupations à l'égard de questions particulières liées à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

2.159 Nous faisons état ci-dessous d'un certain nombre de questions particulières liées à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le ministère du Revenu national, Impôt. Il ne faut pas les utiliser pour tirer des conclusions générales sur des points que nous n'avons pas examinés.

Certaines questions n'ont pas été réglées en temps opportun. Deux questions importantes relatives à l'industrie de l'assurance ont fait l'objet d'un examen pendant une longue période.

2.160 **Contexte - Disposition de placements - Industrie de l'assurance.** Au cours des vingt dernières années, les gains et pertes liés à la disposition de placements par les compagnies d'assurance ont généralement été traités comme des gains (ou pertes) en capital. Dans l'industrie de l'assurance, le capital de risque dépasse toujours le revenu des primes et est habituellement supérieur à l'actif total de la compagnie. On soutient que les placements appuient la souscription et font, par conséquent, partie du cours normal des affaires de l'assureur. Pour les autres contribuables, les gains ou pertes relatifs aux investissements, qui font partie des activités commerciales habituelles, ne sont pas traités, en général, comme des gains en capital.

2.161 En 1983, par suite d'une décision rendue par la Division de première instance de la Cour fédérale, le ministère du Revenu national, Impôt a décidé d'examiner la question, c'est-à-dire de déterminer si de tels gains par les compagnies d'assurance pouvaient être traités comme un revenu plutôt que comme des gains en capital.

2.162 **Question.** Il a fallu au ministère du Revenu national, Impôt jusqu'en décembre 1990 pour conclure que les gains ou pertes des compagnies d'assurance sur les placements, qui font partie du cours normal des affaires, ne doivent pas être traités, en général, comme des gains (ou pertes) en capital.

2.163 **Contexte - Fonds d'assurance.** Afin de profiter d'un avantage fiscal, quelques sociétés ont établi des régimes d'assurance des employés et fixé les primes des polices à un niveau plus élevé que nécessaire. L'excédent des primes perçues, non requis pour régler les demandes d'indemnité, et l'intérêt afférent s'accumulent en franchise d'impôt. Les sociétés peuvent ainsi déduire de leur revenu le trop-perçu de primes et l'assureur fait de même en ce qui concerne l'intérêt payé sur ce montant.

2.164 Un fonds sur lequel nous nous sommes penchés disposait d'un actif de plus de 125 millions de dollars. En nous fondant sur un taux d'imposition fédéral et provincial combiné de 50 p. 100, nous avons calculé que la société en question profitait d'une réduction d'impôt de quelque 63 millions de dollars. Le ministère du Revenu national, Impôt a pris les dispositions nécessaires pour être en mesure d'établir une nouvelle cotisation à l'égard de certaines des années d'imposition visées.

2.165 En 1987, la loi a été modifiée afin de mettre fin à ce genre d'abus.

2.166 Question. Le ministère du Revenu national, Impôt examine cette question depuis 1984.

***Commentaire du ministère - Disposition de placements - Industrie de l'assurance** : Un examen de l'assujettissement à l'impôt du produit de la disposition de placements par les compagnies d'assurance a été entrepris en juillet 1987. Selon les recommandations résultant de cet examen, dans certains cas, les gains (ou les pertes) doivent être considérés comme un revenu, plutôt que comme un gain ou une perte en capital, et doivent être inclus dans le revenu. À noter que cette règle s'applique aux autres placements que les titres du Canada, dont traite particulièrement la Loi de l'impôt sur le revenu, et qui doivent être inclus dans le revenu comme dispositions.*

En ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit que les gains ou les pertes résultant de la disposition de titres du Canada doivent être inclus dans le revenu. De plus, le «revenu brut de placements» d'un assureur est défini dans la Loi et ne comprend pas les gains résultant de la disposition de placements. L'industrie a donc établi ses cotisations d'impôt en se fondant sur le fait que le produit des placements, autres que les titres du Canada, constituait un gain en capital. Il a été présumé que les placements sont habituellement faits pour de longues périodes et que l'assureur ne s'occupe pas de ceux-ci dans le cours normal de ses affaires. Également, le Parlement semble être précis en ce qui concerne les placements (titres du Canada) qui doivent être considérés un revenu aux fins d'imposition.

Pour ce qui est de la nature du produit de la disposition de placements, c'est-à-dire revenu ou gain en capital, l'examen du ministère a comporté des consultations avec l'industrie de l'assurance, qui a fait des présentations détaillées à ce sujet. En décembre 1990, on a informé l'industrie de l'assurance qu'en règle générale, les gains ou les pertes résultant de la disposition de biens seraient considérés comme un revenu. Toutefois, selon les circonstances, une compagnie peut juger que de tels gains ou de telles pertes constituent un gain ou une perte en capital. Les cas de ce genre seront examinés.

Pour déterminer si le produit de la disposition de placements constitue un gain en capital ou un revenu, il faut procéder cas par cas, et tenir compte des faits et des dispositions législatives pertinents. Même si le ministère a indiqué qu'il estime que, dans la plupart des cas, le produit de la disposition constitue un revenu, ce sont les tribunaux qui, en dernier lieu, trancheront pour certains cas particuliers.

L'examen de cette question a eu lieu en même temps que la réforme fiscale qui a révélé que des lacunes dans les règles relatives aux grandes compagnies d'assurance-vie permettaient à celles-ci d'éviter l'imposition au Canada. Des changements législatifs ont par la suite permis de corriger cette situation.

Compte tenu de la structure du régime de l'impôt sur le revenu avant la réforme fiscale, toute tentative visant à ajouter au revenu d'une compagnie d'assurance des gains ou pertes liés à la disposition de placements aurait été invalidée par l'invocation des règles en vigueur à l'époque.

***Commentaire du ministère - Fonds d'assurance** : La question des fonds d'assurance est une question très complexe, qui a fait l'objet d'un examen détaillé et d'une analyse juridique, et pour laquelle des représentations sont actuellement en cours. Les parties, soit le cotisant et l'assureur, estiment toutes les deux avoir droit au fonds du régime des employés et, par conséquent, ne pas être assujettis à l'impôt. Pour les années antérieures à 1987, le ministère a protégé sa position et peut établir des cotisations. On s'attend à ce que la question soit réglée rapidement, mais il est possible que les tribunaux soient appelés à trancher. Dans l'intervalle, un changement législatif apporté en 1987 permet d'éviter qu'un tel cas ne se représente.*

Certaines modalités de cotisation doivent être améliorées. Les modalités de cotisation en vigueur ne permettent pas de vérifier de façon efficace le droit des

contribuables de se prévaloir des avantages fiscaux liés aux régions du Nord et du crédit d'impôt pour contributions politiques.

2.167 Contexte - Avantages fiscaux liés aux régions du Nord. La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit une déduction spéciale pour les déplacements en service commandé dans certaines régions du Nord ou éloignées et les frais de subsistance des particuliers y habitant.

2.168 Lorsque la mesure a été mise en oeuvre, en février 1986, le ministère des Finances a estimé que celle-ci représenterait une perte de recettes fiscales de quelque 130 millions de dollars pour l'année d'imposition 1989. Nous avons été informés que cette perte s'est plutôt chiffrée à presque 260 millions de dollars, soit le double de l'estimation initiale, ce qui représente environ un milliard en dollars de déductions si l'on se fonde sur un taux d'imposition fédéral estimatif de 26 p. 100.

2.169 Le ministère du Revenu national, Impôt procède à un examen postcotisation. En d'autres termes, il examine de nouveau certaines demandes de déduction, d'exemption ou de crédit ayant déjà été acceptées. Pour ce faire, il se penche sur les déclarations d'impôt des années précédentes des contribuables touchés ou communique avec eux pour obtenir d'autres renseignements.

2.170 Les demandes de déduction liées aux régions du Nord pour les années d'imposition 1987 et 1988 ont fait l'objet d'un examen limité durant le processus initial d'établissement des cotisations d'impôt. Le ministère a subséquemment procédé à un examen postcotisation de certaines de ces demandes et y a consacré environ 11 000 heures-personnes directes chaque année, ce qui a permis aux gouvernements fédéral et provinciaux de lever des impôts supplémentaires de quelque 5,4 millions de dollars pour 1987 et 5,1 millions pour 1988. Il s'agit là d'un recouvrement d'impôt d'environ 500 dollars par heure-personne directe de postcotisation.

2.171 Question. Le ministère du Revenu national, Impôt nous a informés que des contraintes en ressources l'ont empêché de procéder à un examen postcotisation des demandes de déduction relatives à l'année d'imposition 1989. Nous concluons donc que les modalités établies par le ministère ne lui ont pas permis de vérifier de façon efficace le droit des contribuables de se prévaloir des avantages fiscaux liés aux régions du Nord et aux régions éloignées.

2.172 Contexte - Crédit d'impôt pour contributions politiques. Les contributions versées à des partis politiques reconnus par les autorités fédérales compétentes et à des candidats désignés officiellement pour participer à une élection fédérale donnent droit à un crédit d'impôt maximum de 500 $. En 1988, les demandes liées à ce crédit se sont chiffrées à quelque 18,6 millions de dollars.

2.173 Question. Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables sont tenus de joindre un reçu à leur déclaration d'impôt sur le revenu pour demander le crédit d'impôt pour contributions politiques. Même si le ministère du Revenu national, Impôt examine les reçus joints aux déclarations, il ne dispose pas d'un programme de vérification convenable pour s'assurer de leur validité. À notre avis, les modalités établies par le ministère ne lui permettent pas de vérifier de façon efficace le droit des contribuables de se prévaloir du crédit d'impôt pour contributions politiques.

2.174 La loi limite le soutien fiscal qui peut être apporté aux partis politiques reconnus par les autorités fédérales compétentes et aux candidats désignés officiellement pour participer à une élection fédérale. Toutefois, elle permet de verser de l'argent, par l'intermédiaire des partis reconnus, à des candidats participant à des élections provinciales ou municipales ou à d'autres personnes.

2.175 De plus, il n'a pas été fait rapport au directeur général des élections conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Celle-ci stipule que le ministère du Revenu national, Impôt doit transmettre périodiquement au directeur général des élections un rapport faisant état du total des sommes versées à chaque parti reconnu et à chaque candidat

participant à une élection fédérale. Le ministère a plutôt fait rapport du total des sommes versées à l'ensemble des candidats de chacun des partis.

Commentaire du ministère - Avantages fiscaux liés aux régions du Nord : *Le ministère doit équilibrer ses activités de vérification de l'observation en tenant compte du risque d'inobservation et des ressources disponibles. Il a effectué, en 1987 et en 1988, des contrôles de la cotisation initiale et des vérifications de postcotisation en ce qui concerne les demandes de déduction liées aux régions du Nord. En 1989, des vérifications des cotisations initiales ont été faites, et un programme de revue basé sur la sélection informatisée a été réalisé. La sélection informatisée, qui est basée sur un certain nombre de comparaisons, a révélé une diminution des risques d'inobservation en 1989 dans le secteur des déductions liées aux régions du Nord. Les ressources consacrées aux activités de vérification ont donc été affectées ailleurs.*

Commentaire du ministère - Crédit d'impôt pour contributions politiques : *Le ministère s'assure que les demandes de crédit d'impôt pour contributions politiques sont bien appuyées d'un reçu aux fins d'impôt annexé à la déclaration de revenu, et il est convaincu que cette vérification permet de garantir la validité de la demande. Toute indication d'inexactitude ou de non-validité d'un reçu fait l'objet d'un suivi rigoureux. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit qu'un crédit peut être accordé pour des contributions versées à un parti politique fédéral enregistré et à des candidats officiellement nommés à une élection fédérale. La loi a ici pour objet de faire en sorte que les contributions de ce genre soient versées dans le cadre d'élections fédérales. Toutefois, elle n'impose pas de restrictions précises en ce qui concerne le versement de ces sommes. Le ministère a signalé le fait au directeur général des élections et à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.*

Les renseignements que les partis politiques doivent fournir à Revenu Canada, Impôt et au directeur général des élections sont identiques à bien des égards. Par conséquent, le ministère discute régulièrement avec les fonctionnaires d'Élections Canada des exigences de déclaration et de production qui s'appliquent aux partis politiques et aux candidats à une élection. Ces questions font encore l'objet d'un examen attentif par le ministère. Dans l'intervalle, le ministère continuera de présenter des rapports au directeur général des élections comme il est prévu au paragraphe 230.1(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le Secrétariat d'État

Les sommes excédentaires accordées en 1989-1990 par le Programme canadien de prêts aux étudiants pourraient coûter quelque 39 millions de dollars aux contribuables

Les résultats de notre sondage statistique qui porte sur cinq provinces, pour l'année de prêt 1989-1990, indiquent que jusqu'à 47 000 étudiants à plein temps ont reçu des prêts fédéraux qui dépassaient d'au moins 72 millions de dollars les sommes auxquelles ils avaient droit. Le manque de dispositions légales et administratives pour repérer et recouvrer les sommes excédentaires risque d'entraîner, pour les contribuables, des coûts qui, estimons-nous, pourraient être d'environ 39 millions de dollars.

2.176 Contexte. En vertu de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, le gouvernement fédéral garantit les prêts accordés par des institutions financières aux étudiants détenteurs d'un certificat d'admissibilité délivré par une province ou par un territoire participant. Les provinces intègrent le Programme canadien de prêts aux étudiants à leur propre programme de prêts et bourses. Ils évaluent les demandes des étudiants et autorisent les prêts fédéraux en vertu d'une entente administrative officielle avec le Secrétariat d'État.

2.177 Le montant d'un prêt ou d'une bourse est calculé à partir des frais de scolarité, des frais de subsistance et des ressources

financières de l'étudiant, y compris celles de son conjoint ou de ses parents, s'il y a lieu. L'étudiant, le conjoint et les parents doivent signer un formulaire d'autorisation pour la divulgation de renseignements de l'impôt, ce qui permet aux provinces de vérifier tous les revenus liés à la demande de prêt.

2.178 Les prêts canadiens aux étudiants sont accordés à environ le tiers des étudiants à plein temps inscrits dans les universités et dans les collèges canadiens, à l'exception du Québec et des Territoires du Nord-Ouest qui ont opté pour des paiements de remplacement et qui gèrent leur propre programme. Dans les cinq provinces sélectionnées, 173 000 étudiants à plein temps ont reçu au total 466 millions de dollars en prêts garantis, en 1989-1990.

2.179 L'intérêt sur un prêt canadien aux étudiants est payé par le Secrétariat d'État tant que l'étudiant est aux études, et pendant six mois après la fin de ses études. Le Programme canadien de prêts aux étudiants prévoit aussi une période supplémentaire de 18 mois sans intérêt, si l'emprunteur est sans emploi ou s'il ne peut travailler pour des raisons de santé ou d'incapacité.

2.180 Nous avons effectué une vérification d'optimisation des ressources du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1989-1990. Une partie de notre vérification portait sur la conformité aux exigences légales et administratives des critères utilisés pour évaluer les besoins financiers des étudiants à plein temps. En 1990, nous avons signalé (paragraphe 29.76) que ni la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* ni l'entente fédérale-provinciale n'exigent des provinces qu'elles repèrent et recouvrent les sommes excédentaires versées dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants. Toutefois, les provinces recouvrent les prêts et bourses provinciaux accordés en trop.

2.181 Cette année, l'objectif de notre vérification était de déterminer, dans les cinq provinces sélectionnées, la valeur des prêts excédentaires accordés en 1989-1990 à cause de revenus déclarés en moins ou à cause de fausses déclarations des ressources financières au moment de la demande de prêt de l'étudiant. Nous voulions aussi déterminer le coût de ces prêts excédentaires pour les contribuables.

2.182 Notre vérification a révélé que, dans les cinq provinces, 111 (27 p. 100) des 408 étudiants de notre échantillon ont soit sous-évalué leurs ressources, soit fait une fausse déclaration de leur situation financière, soit négligé d'aviser la province de toute augmentation de leurs ressources financières comme l'exigent les conditions de la demande de prêt.

2.183 **Question.** La projection des résultats de notre analyse statistique à la population totale de 173 000 étudiants, dans les cinq provinces, indique qu'en 1989-1990, jusqu'à 47 000 étudiants à plein temps ont reçu des prêts fédéraux qui, au total, se sont élevés à quelque 72 millions de dollars de plus que les sommes auxquelles ils avaient droit. En raison des coûts élevés et des difficultés liées à l'obtention des renseignements nécessaires, notre vérification s'est limitée à 1989-1990, mais nous croyons que les résultats sont semblables pour les années précédentes.

2.184 Nous estimons que le coût, pour les contribuables, de chaque dollar de prêt garanti par le Secrétariat d'État, cette année-là, s'élève à 54 cents. Ce coût unitaire comprend les paiements versés aux prêteurs en intérêt et en réclamations pour défaut de paiement, les paiements de remplacement au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest, les frais de recouvrement ainsi que d'autres coûts liés au programme. Dans ces conditions, nous estimons que l'octroi des sommes excédentaires aux étudiants dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants de 1989-1990 pourrait coûter approximativement 39 millions de dollars.

2.185 À notre avis, il est urgent, sans toutefois enfreindre les droits des personnes admissibles aux prêts étudiants, de prendre les mesures suivantes, c'est-à-dire :

- obtenir la révision de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* et adopter un règlement

en ce qui concerne le recouvrement des prêts excédentaires;

- revoir l'entente administrative avec les provinces pour préciser les responsabilités de ces dernières dans le repérage et le recouvrement des sommes excédentaires reliées au Programme;

- mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle appropriés pour assurer le respect de ces nouvelles mesures.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Le ministère travaille, avec ses conseillers juridiques et les provinces, à la mise en oeuvre des modifications d'ordre légal et administratif nécessaires, et il améliorera en conséquence les mécanismes de contrôle.*

Le ministère des Transports

On n'a pas bien étudié les risques avant de conclure une convention de bail foncier

Le ministère des Transports a conclu une convention de bail foncier en 1988 sans avoir bien étudié les risques liés à la faisabilité et à la viabilité financière du projet d'utilisation du terrain. Par conséquent, il est possible qu'on ne puisse réaliser les recettes escomptées ou que le ministère doive assumer des coûts supplémentaires.

2.186 Contexte. En 1987, dans le cadre de ses efforts continus de commercialisation des opérations aux aéroports, le ministère des Transports a lancé un appel d'offres pour la location de terrains destinés à la construction et à l'exploitation de grands hôtels à cinq aéroports au Canada : Vancouver, Regina, Ottawa, Dorval et Halifax. À la suite de l'appel d'offres, la seule soumission valide reçue touchait la construction d'un hôtel à l'aéroport international de Halifax.

2.187 En octobre 1988, le ministère a conclu une convention de bail foncier de 41 ans avec le promoteur en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'un hôtel de 20 millions de dollars à l'aéroport. On précisait dans l'entente que, pour la première année, le ministère ne recevrait que le loyer foncier et des frais d'entretien aéroportuaire. Pour le reste du bail, il recevrait 5 p. 100 du produit d'exploitation brut annuel ou un minimum garanti, selon le montant le plus élevé. Le montant minimum garanti, de la deuxième à la sixième année, devait totaliser 750 000 $ pour la période de cinq ans.

2.188 Les travaux, confiés à un entrepreneur général, étaient censés commencer en mai 1989, mais on les a finalement entrepris en mai 1990. En décembre 1990, l'entrepreneur général a cessé les travaux et intenté une action au promoteur pour défaut de paiement de 3,5 millions de dollars sur les 4,5 millions de dollars dépensés jusqu'alors. Les travaux n'ont pas repris. Le 31 août 1991, le promoteur était à jour dans ses paiements de loyer foncier et de frais d'entretien aéroportuaire dus au ministère.

2.189 Questions. Avant de conclure le bail, en octobre 1988, le ministère :

- n'a pas vérifié si le promoteur avait effectué une étude pour déterminer la faisabilité d'exploiter un hôtel à l'aéroport international de Halifax et n'a pas mis à jour les résultats d'une étude effectuée 12 ans plus tôt par des experts-conseils à la demande du ministère. Il était contraire aux normes du ministère de ne pas faire d'étude de faisabilité. En 1989, le ministère a de nouveau fait valoir la nécessité des études de faisabilité;

- n'a pas vérifié si des points qu'il avait soulevés à propos d'une soumission antérieure, présentée en 1984, s'appliquaient encore. Certains de ces points concernaient la viabilité financière du projet et ses répercussions possibles sur les concurrents hors de l'aéroport, dont un hôtel proche de l'aéroport, qui avait reçu des fonds du gouvernement fédéral pour s'établir;

- n'a pas évalué la viabilité financière du projet ou fait d'examen critique approprié des hypothèses et de l'information présentées par le promoteur dans son état prévisionnel

des résultats. Par exemple, le promoteur a déclaré qu'il utilisait pour ses calculs des taux hypothécaires inférieurs aux taux du marché pour les trois premières années d'exploitation, c'est-à-dire de 3 p. 100. En outre, le ministère n'a pas obtenu d'état prévisionnel des résultats qui tienne compte des modalités de paiement stipulées dans le bail;

- n'a pas obtenu, comme l'exigeait le projet de bail, de lettre d'une compagnie de cautionnement ou de garantie indiquant qu'une caution, pour la moitié ou plus du coût total du contrat, serait fournie après avis de l'adjudication du bail;

- n'a pas obtenu une garantie suffisante que le financement du projet avait été obtenu ou le serait.

2.190 La convention de bail a été modifiée en mai 1990, en raison de retards dans la construction. Avant de modifier le bail et de permettre le début des travaux, une fois de plus, le ministère ne s'est pas assuré que le promoteur avait obtenu le financement nécessaire à son projet.

2.191 La convention de bail et la modification ont été approuvées par le ministre, par le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil. L'information présentée par les représentants du ministère pour obtenir l'approbation de la modification indiquait que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique ne financerait pas le projet du promoteur en raison de changements apportés à ses critères de financement. Toutefois, l'Agence avait indiqué au ministère qu'elle n'octroyait pas le financement parce que l'augmentation du nombre d'unités d'hébergement n'était pas justifié et qu'elle jugeait que l'hôtel proposé aurait un effet négatif sur le marché hôtelier existant. La raison invoquée par l'Agence pour justifier son refus était la même que l'un des motifs qu'avait donnés le ministère en 1984, lorsqu'il avait rejeté la première proposition du promoteur de construire l'hôtel.

2.192 *Nous nous posons d'autres questions* du fait que le ministère :

- a obtenu des cautions de l'entrepreneur général, mais non du promoteur, ne laissant qu'un dépôt de 100 000 $ comme garantie en cas de non-exécution de la part du promoteur;

- n'a pas prévu, dans la convention de bail, une clause pénale en cas de retard excessif dans la construction de l'hôtel.

2.193 Le promoteur nous a informés, le 2 octobre 1991, qu'il avait fait faire une étude de faisabilité qui s'était terminée le 3 octobre 1988.

2.194 **Conclusion.** Le ministère n'a pas étudié suffisamment les risques qu'un projet, qui comprend des travaux de construction de grande envergure, ne soit pas réalisable ou financièrement viable. En conséquence, on pourrait ne pas réaliser les recettes escomptées, en raison soit du début tardif de l'exploitation de l'hôtel, soit des frais supplémentaires qui pourraient s'ajouter avec, sur les bras, une structure partiellement achevée, si le bail est résilié.

***Commentaire du ministère** : À en croire le rapport du BVG, les actes posés par le ministère ont mis l'État dans une position risquée. La plus grande partie du risque, dans ce cas, a été assumée par le preneur. Le ministère a décidé de s'en remettre à l'évaluation des risques effectuée par l'industrie puisque le preneur, et non le ministère, fournissait le capital-risque pour ce projet. En poursuivant le projet comme il l'a fait, le ministère a perçu un loyer pendant plus d'un an et il continue de toucher des mensualités sur la garantie annuelle d'un montant minimum de 100 000 $. Le ministère détient également une garantie de 100 000 $.*

Quoique le ministère n'ait pas obtenu de lettre d'une compagnie de cautionnement sur avis de l'adjudication du bail, il a reçu les cautions nécessaires avant que ne débutent les travaux de construction sur le terrain loué. En outre,

les cautions représentaient plus de la moitié du total du prix du contrat.

Le ministère reconnaît qu'une caution du preneur ou une garantie similaire réduirait le risque pour l'État et étudie actuellement cette possibilité. Toutefois, il craint qu'en essayant de réduire davantage les risques que posent les entreprises commerciales, il élimine en même temps toute possibilité de nouveau projet commercial à presque tous ses aéroports. Si le ministère avait insisté pour obtenir une garantie différente de ce que veulent les pratiques de l'industrie, il est peu probable que le projet d'hôtel aurait été entrepris. Il est difficile de comprendre comment l'État ou l'industrie locale auraient bénéficié d'une telle situation.

Il est intéressant de noter que, dans le Rapport annuel de 1990, le BVG indique que le milieu dans lequel opèrent les aéroports est «un milieu hautement commercial, qui évolue rapidement», qu'il leur faut une certaine «souplesse en matière de gestion». Le progrès dans le milieu commercial suppose certains risques. Le ministère est d'avis que la note de vérification du BVG suppose une élimination excessive des risques.

Le Bureau du surintendant des institutions financières

Si le coût de l'inspection et de la réglementation était facturé plus rapidement aux institutions financières, le gouvernement fédéral pourrait économiser au moins un million de dollars par année

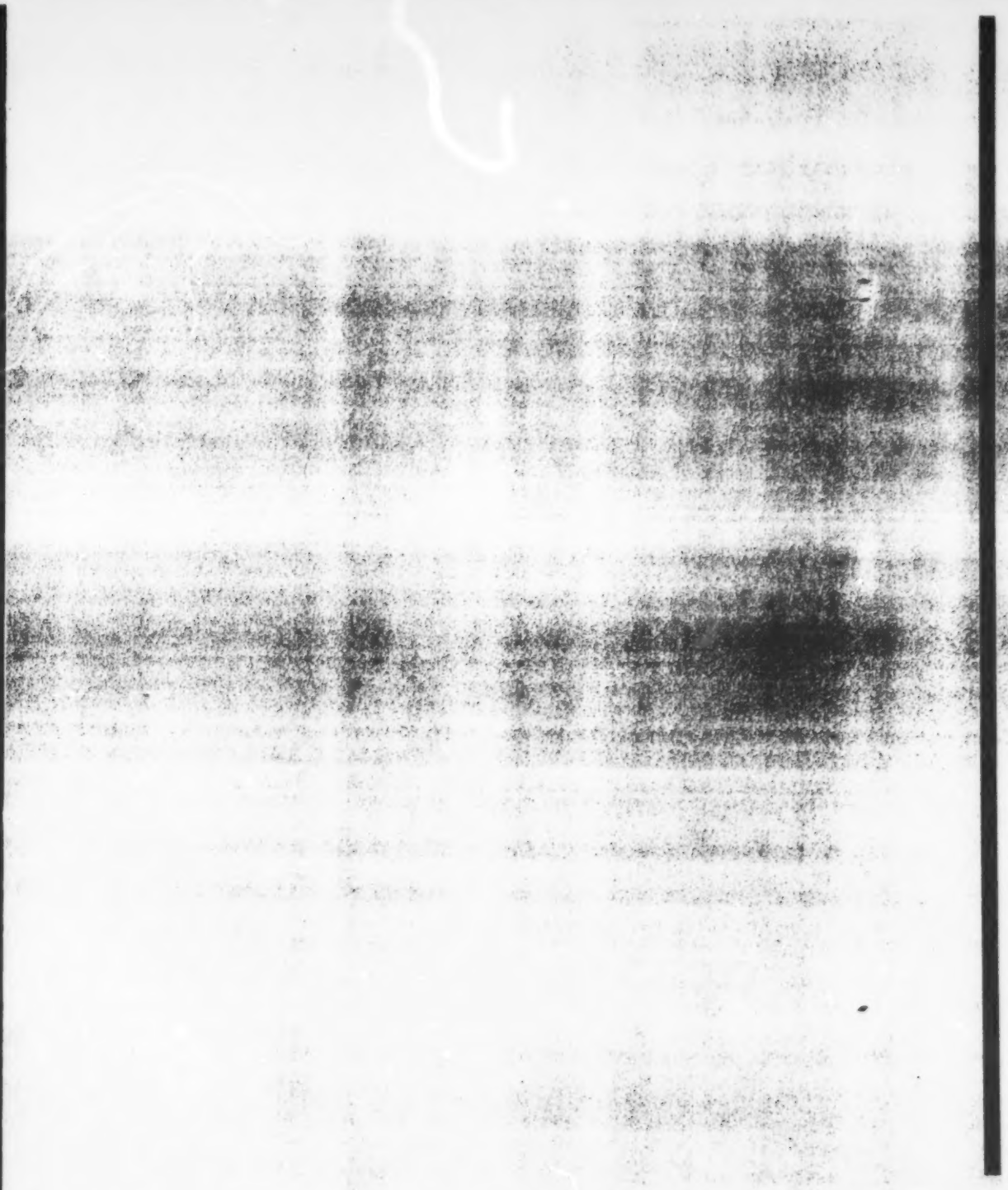
Le Bureau du surintendant des institutions financières a recouvré 36 millions de dollars, ou 92 p. 100 du total de ses dépenses, auprès des institutions financières qu'il a inspectées en 1989-1990. Cependant, les factures provisoires et définitives pour ses dépenses ne sont pas envoyées avant la fin de l'exercice même si, aux termes de la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, le Bureau peut établir des factures provisoires au cours de l'exercice. Parce que le Bureau du surintendant des institutions financières n'établit pas de factures provisoires au cours de l'exercice, en se fondant sur les dépenses estimatives, et qu'il ne facture pas les institutions financières à ce moment, il en coûte au gouvernement fédéral environ un million de dollars de plus par année en intérêt. Si le Bureau envoyait des factures provisoires tous les trimestres, les économies en intérêt pourraient être doublées. Les économies pourraient être encore plus substantielles si la facturation provisoire était plus fréquente.

2.195 Contexte. En vertu de sa Loi, le Bureau du surintendant des institutions financières est tenu de déterminer, au plus tard le 31 décembre de chaque année, le total des dépenses engagées au cours de l'exercice écoulé relativement à l'application des diverses lois de son ressort. Les dépenses sont ensuite réparties entre les institutions financières, selon des formules indiquées dans la loi et les règlements, et recouvrées auprès des institutions. Le total des dépenses assumées par le Bureau, pour 1989-1990, était de 39 millions de dollars, dont 36 millions, ou 92 p. 100, ont été recouvrés auprès des institutions financières. Le solde des dépenses, pour les services actuariels et l'administration de certains régimes de pension de la fonction publique, ne pouvait pas être recouvré.

2.196 Dans notre Rapport de 1986, nous avions recommandé au Département des assurances de facturer tous les coûts recouvrables au fur et à mesure que les dépenses étaient faites. En 1987, le Bureau a été créé par la fusion du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques. La loi habilitante permet au Bureau de préparer une évaluation provisoire pour chaque institution. Dans notre suivi de 1988, nous faisions remarquer que le Bureau avait commencé à envoyer des factures provisoires. Maintenant, il envoie ces factures – 75 p. 100 des dépenses totales estimatives – aux institutions au mois de mai suivant l'exercice visé. Les factures définitives sont envoyées au mois de septembre de cet exercice.

2.197 Le Bureau du surintendant des institutions financières reçoit du Trésor des avances sans intérêt pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. S'il envoyait les factures provisoires aux institutions financières tôt dans l'exercice où ont été assumés les coûts, les avances requises du Trésor seraient considérablement réduites, ce qui ferait faire des économies en intérêt au gouvernement fédéral.

2.198 **Question.** La pratique actuelle d'envoyer les factures provisoires après la fin de l'exercice où ont été assumés les coûts entraîne des frais d'intérêt pour le gouvernement fédéral. Nous estimons qu'en n'envoyant pas les factures provisoires au mois de septembre de l'exercice courant – pour la moitié des dépenses totales estimatives, disons – et les factures définitives en septembre de l'exercice qui suit, les coûts en intérêt pour le gouvernement fédéral ont été plus élevés d'environ un million de dollars pour l'exercice 1989-1990 (d'après le taux moyen des bons du Trésor pour 90 jours). En outre, si le Bureau envoyait ses factures provisoires tous les trois mois pendant l'exercice où les dépenses ont lieu, il pourrait doubler les économies réalisées en intérêt, sans augmentation substantielle des frais d'administration. Le Bureau du surintendant des institutions financières nous a informés qu'il envisage d'adopter, à partir de 1992-1993, un système de facturation provisoire mensuelle des institutions financières.



Chapitre 3

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

3.1 Dans l'ensemble, on fait des progrès dans la prise de mesures correctives pour combler les lacunes signalées dans les rapports antérieurs.

3.2 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Programmes de contribution fédéraux-provinciaux - Notre suivi a révélé une amélioration générale de l'administration, au niveau fédéral, du Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse et du Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier (paragraphes 3.34 à 3.55).

3.3 La gestion et l'utilisation des services de télécommunications dans l'administration fédérale. L'Agence des télécommunications gouvernementales a été désignée comme un organisme de service spécial. On a pris des mesures pour assurer la compatibilité des réseaux et la portabilité des applications en instituant des normes sur les technologies de l'information. L'Agence estime qu'elle économisera de 13 à 15 millions de dollars en 1991-1992 (3.92 à 3.97).

3.4 Le ministère des Affaires extérieures - Les services consulaires - Le ministère fait des progrès pour ce qui est de la mise en oeuvre des recommandations de 1989. Par exemple, on a élaboré et lancé un important programme consulaire de sensibilisation qui répond à nos préoccupations. Toutefois, les efforts amorcés à l'administration centrale, comme suite à notre recommandation sur la nécessité de mieux définir la gamme et l'étendue des services consulaires devront être mis en oeuvre au niveau des missions. Le ministère devrait pouvoir appliquer entièrement toutes nos recommandations, au plus tard le 31 mars 1992 (3.106 à 3.118).

3.5 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Le Régime d'assistance publique du Canada - Il y a eu amélioration au chapitre de la surveillance et de la vérification du respect des dispositions du régime de la part des provinces, mais l'information communiquée au Parlement, dans le Budget des dépenses et dans les rapports annuels, n'est toujours pas satisfaisante (3.131 à 3.139).

3.6 Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La protection des intérêts des navigateurs et du public - Nous avons constaté des progrès dans certains secteurs, mais il reste beaucoup à faire pour donner entièrement suite à nos observations et recommandations qui visent à accroître la sécurité des navigateurs et du public (3.161 à 3.167).

Points saillants (suite)

3.7 Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La gestion de la flotte, le balisage et le déglaçage - La Garde côtière, après analyse de ses besoins en matière de flotte de balisage, procède à une réduction de la flotte en conséquence. Nous trouvons préoccupant le temps qu'il faut pour donner suite à nos observations et à nos recommandations en ce qui concerne la flotte de brise-glace et l'entretien (3.168 à 3.177).

3.8 La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Le Compte d'assurance-chômage - La Commission a pris plusieurs mesures qui font suite de façon satisfaisante à nos observations et à nos recommandations et elle a récemment élaboré et mis en oeuvre d'autres mesures correctrices, lesquelles feront l'objet d'une future vérification ou d'un suivi. La Commission a sélectionné des indicateurs de rendement de la Stratégie de réemploi des prestataires, pour 1991-1992, mais ce n'est qu'après leur implantation que nous serons en mesure d'évaluer les progrès réels accomplis dans le réemploi des prestataires de l'assurance-chômage (3.178 à 3.190).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.9
Vérification spéciale - Étude sur l'utilisation des micro-ordinateurs - 1987, chapitre 15	3.19
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Gestion des programmes de contribution fédéraux-provinciaux - 1988, chapitre 10	3.34
Le ministère des Finances - La gestion du programme d'emprunt - 1988, chapitre 11	3.56
Le ministère des Pêches et des Océans - Opérations de pêches dans l'Atlantique, Inspection et Services intégrés - 1988, chapitre 13	3.65
Efficience - La gestion et l'utilisation des services de télécommunications dans l'administration fédérale - 1989, chapitre 7	3.92
Le ministère de l'Environnement - Le Service canadien des parcs - 1989, chapitre 11	3.98
Le ministère des Affaires extérieures - Les services consulaires - 1989, chapitre 12	3.106
Le ministère des Finances - La gestion des opérations de change - 1989, chapitre 13	3.119
Le ministère des Finances - Les accords de perception fiscale - 1989, chapitre 14	3.126
Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Le Régime d'assistance publique du Canada - 1989, chapitre 15	3.131
L'assurance de la qualité - 1989, chapitre 16	3.140
Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise - Accise - 1989, chapitre 18	3.147
Le ministère du Revenu national, Impôt - 1989, chapitre 19	3.149
Statistique Canada - 1989, chapitre 20	3.158
Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La protection des intérêts des navigateurs et du public - 1989, chapitre 22	3.161

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La gestion de la flotte, le balisage et le déglaçage - 1989, chapitre 23	3.168
La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Le Compte d'assurance-chômage - 1988, chapitre 18 et 1989, chapitre 24	3.178

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Introduction

3.9 Dans l'ensemble, la plupart des ministères ont pris des mesures pour combler les lacunes signalées, mais les progrès tendent à se faire lents dans certains secteurs.

3.10 Le suivi est habituellement effectué deux ans après la parution du chapitre initial dans le Rapport annuel. Cette année, toutefois, le suivi de deux chapitres de 1989 a été annulé et cinq autres suivis ont été reportés.

3.11 Le suivi de la vérification de 1989 du Régime des primes d'encouragement a été annulé parce que cette vérification a fait l'objet d'un suivi, dont les résultats ont été satisfaisants, dans le cadre de l'étude publiée dans le Rapport de 1990 et intitulée «L'efficience dans l'administration fédérale : une étude spéciale».

3.12 Comme nous l'avons indiqué aux paragraphes 3.147 et 3.148, le suivi de notre vérification de 1989 de Douanes et Accise a été annulé en raison du fait que le sujet de notre vérification, la taxe de vente fédérale, a fait place à la taxe sur les produits et services.

3.13 On prévoit la publication d'un chapitre sur la Protection civile dans le Rapport de 1993. Le suivi de la vérification spéciale de 1989 de Protection civile Canada sera donc incorporé à ce Rapport.

3.14 Notre second suivi de la vérification de 1987 de la Catégorie de gestion a été reporté puisqu'on est en voie de mettre en oeuvre les recommandations de Fonction publique 2000 et les plus récentes décisions d'ordre budgétaire qui visent la Catégorie de la gestion.

3.15 Le suivi de la vérification de 1989 d'Élections Canada a été reporté à 1992 pour donner le temps au nouveau Directeur général des élections de décider des mesures appropriées à prendre et de poursuivre son activité de mise en oeuvre des recommandations.

3.16 Le suivi de la vérification de 1989 du processus d'examen des projets de réglementation fédérale a été remis à 1993 pour permettre de donner suite aux recommandations ainsi qu'aux résultats de discussions avec le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements.

3.17 Les questions soulevées au cours de la vérification spéciale de 1989 des services de messageries font actuellement l'objet d'un examen qui couvre un plus grand nombre de points relatifs aux achats. Le suivi de cette vérification a donc été reporté.

3.18 Le rapport du suivi des chapitres de 1988 et 1989 sur le ministère des Approvisionnements et Services figure au chapitre 18 - Le ministère des Approvisionnements et Services - Gestion du service des marchés publics et au chapitre 19 - Le ministère des Approvisionnements et Services - Les marchés publics et le développement industriel.

Vérification spéciale - Étude sur l'utilisation des micro-ordinateurs - 1987, chapitre 15

Contexte

3.19 Lors de notre étude spéciale de 1987 qui portait sur l'usage que font l'administration fédérale et la direction des micro-ordinateurs et la gestion dans ce domaine, nous avions vérifié si les ministères en tiraient tous les avantages escomptés et s'ils contrôlaient les risques inhérents à l'acquisition et à l'utilisation

de ces appareils. Nous avions effectué un suivi préliminaire en 1989, mais à l'époque, il y avait tellement de travaux d'évaluation et d'élaboration de politiques en cours que le suivi détaillé avait été remis à 1991.

3.20 Cinq organismes étaient inclus dans notre étude de 1987 :

- le ministère de l'Agriculture,
- le ministère du Revenu national, Douanes et Accise,
- le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources,
- Statistique Canada,
- le ministère des Transports.

3.21 Nous avions formulé six recommandations relativement à la planification, aux rapports coûts-avantages, à la formation, aux logiciels et à la sécurité.

3.22 Le suivi de 1991 a porté sur les mêmes organismes ainsi que le ministère de l'Environnement. Comme en 1987, nous avons consulté le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Approvisionnements et Services en ce qui concerne la politique et l'acquisition.

Conclusions

3.23 La micro-informatique ayant évolué considérablement depuis 1987, la simple approche actuelle de l'utilisation de la technologie pour la mise en oeuvre des programmes du gouvernement n'a plus sa place. Il faut davantage doter les fonctionnaires de moyens technologiques et leur apprendre les fonctions de base. Il faut en outre leur montrer comment s'en servir pour accroître leur productivité. Des experts du domaine prévoient que les répercussions de la micro-informatique iront bien au-delà des prédictions initiales pour les ordinateurs personnels autonomes. Il est possible que dans un proche avenir, des micro-ordinateurs puissants utilisés conjointement avec des réseaux et des serveurs remplaceront la plupart des mini-ordinateurs et des gros ordinateurs. Ces questions et d'autres questions importantes doivent être prévues dans les nouvelles orientations stratégiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et dans les prochaines études de ce Bureau sur les possibilités.

3.24 Les ministères doivent optimiser leur investissement dans des micro-ordinateurs en reliant leurs acquisitions aux besoins de leurs programmes, en dispensant la formation appropriée et en veillant à ce que leurs systèmes soient compatibles avec les normes établies pour l'administration et leurs normes internes de façon à soutenir les systèmes interactifs en direct de l'administration et à ce que les applications soient transférables.

3.25 Nous convenons qu'il est difficile d'effectuer une analyse de cas pour évaluer les avantages d'acquisitions données de micro-ordinateurs personnels. Cependant, étant donné les investissements actuels et prévus de l'administration dans des systèmes de bureautique, les ministères doivent se procurer le matériel et les services dans le cadre d'une stratégie établie qui prévoie des analyses de cas valables. Cette nécessité est maintenant d'autant plus grande que la tendance actuelle est d'intégrer les micro-ordinateurs à un milieu où les télécommunications prennent une place de plus en plus prépondérante. Lorsqu'il est impossible de justifier les coûts de chaque micro-ordinateur, les ministères doivent au moins définir les avantages quantitatifs et qualitatifs de l'utilisation des micro-ordinateurs dans les unités organisationnelles ou fonctionnelles.

3.26 Tout aussi importants sont les examens nécessaires, après la mise en place, pour déterminer si on a réalisé les avantages ou les améliorations escomptés dans le service et pour disposer de données qui permettront des analyses coûts-avantages plus précises. Les ministères doivent donc avoir des stratégies à court terme et à long terme en matière de technologie de l'information en vue de l'adoption systématique et de l'évaluation future de la micro-technologie.

Observations

3.27 Lors de notre étude de 1987, nous étions loin d'être certains que l'administration

fédérale profitait entièrement de son investissement dans des micro-ordinateurs en raison d'un manque de planification, de contrôle et d'évaluations de leurs effets sur la productivité. Depuis, cet investissement a crû énormément. En 1987, l'administration fédérale comptait près de 10 000 micro-ordinateurs; à la fin de l'exercice 1990-1991, on estimait leur nombre à 180 000.

3.28 Selon le ministère des Approvisionnements et Services (MAS), le coût d'un poste de travail informatisé standard était passé de 5 000 $, en 1987, à 2 500 $ en 1991. Il estime également qu'au cours de l'exercice 1991-1992, 250 millions de dollars de plus seront dépensés, pour un total de 870 millions de dollars depuis 1987. Notre étude de 1987 a révélé que le prix à payer pour rendre un micro-ordinateur exploitable au maximum pouvait atteindre six fois le prix d'achat du micro-ordinateur, ce que des études récentes sont venues confirmer. Cela signifie que l'investissement total de l'administration fédérale dans des micro-ordinateurs, au cours de la période de cinq ans se terminant en mars 1992, pourrait s'élever à cinq milliards de dollars.

3.29 Il ressort de notre étude que la mise en oeuvre des recommandations que nous avions faites en 1987 a progressé considérablement. La plupart des ministères ont publié une politique approuvée sur l'usage de micro-ordinateurs, laquelle a trait aux permis d'utilisation de logiciels et à la protection des droits d'auteur. Les ministères ont également établi des unités de soutien micro-informatique et ils se penchent sur les répercussions de l'utilisation des micro-ordinateurs sur la sécurité. Le MAS a informatisé la procédure de commande et de mise à jour des offres permanentes principales pour les micro-ordinateurs afin de réduire les prix d'achat et les délais d'approvisionnement.

3.30 En 1989 et 1990, le Conseil du Trésor a publié de nouvelles politiques sur la Gestion des renseignements détenus par le gouvernement et la Gestion des technologies de l'information. Cette année, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a aussi approuvé une orientation stratégique quinquennale visant à améliorer la prestation des programmes et des services au moyen de l'information et de la technologie. Dans le rapport de notre étude de 1987, nous encouragions l'innovation dans l'utilisation des micro-ordinateurs; la nouvelle orientation stratégique du SCT prévoira des programmes et mécanismes qui permettront de souligner les utilisations novatrices de technologies ainsi que des récompenses.

3.31 Il est difficile de mesurer les gains de productivité attribuables à l'utilisation de micro-ordinateurs, surtout aux niveaux supérieurs à celui d'employé de bureau ou d'employé de soutien. Dans notre étude de 1987, nous faisions remarquer que «Les organismes doivent évaluer l'ensemble des coûts et des avantages à long terme qu'offre l'utilisation des micro-ordinateurs, ce qui n'est pas une mince tâche...». Selon la politique actuelle du gouvernement : «On a invoqué le prix relativement bas des systèmes de bureautique pour soutenir que leur achat ne devait pas faire l'objet de contrôles quels qu'ils soient. Bien que ce point de vue soit en partie justifiable dans des cas individuels, l'expérience a démontré qu'il ne tient pas compte de certains points importants». La politique de 1990 et la nouvelle orientation stratégique du Conseil du Trésor prévoient une évaluation à l'échelle de l'administration fédérale des grands projets de technologies de l'information, en fonction de critères qui s'inspirent de l'approche d'entreprise.

3.32 Un seul ministère a fait l'évaluation de ses systèmes de bureautique : en 1990, le ministère de l'Environnement a produit un rapport dans lequel il prévoyait des avantages substantiels en une période de six ans, surtout en ce qui a trait à la productivité accrue du personnel, à des coûts réduits pour l'usage du téléphone, les déplacements, les services postaux, etc.

3.33 Tous les ministères ont investi beaucoup dans les micro-ordinateurs au cours des cinq dernières années, et la plupart se dotent maintenant de réseaux. Certains ont fait des propositions pour l'acquisition et l'usage de micro-ordinateurs. Notre étude de 1987 a

révélé que le gouvernement tirait des avantages mesurables de l'utilisation de micro-ordinateurs; cependant, nombre des micro-ordinateurs achetés récemment sont utilisés par d'autres fonctionnaires que les secrétaires et le personnel de soutien. L'administration et l'industrie ne disposent pas encore de méthodes efficaces pour mesurer les gains de productivité qui découlent de l'usage que font des micro-ordinateurs les «travailleurs intellectuels».

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Gestion des programmes de contribution fédéraux-provinciaux - 1988, chapitre 10

Contexte

3.34 Il a été question du chapitre 10 à trois réunions du Comité des comptes publics de la Chambre des communes, tenues les 26 et 27 juin et 19 octobre 1989. Le Comité n'a pas présenté de rapport final. Le vérificateur général du Canada a témoigné à ces audiences et devant le Comité permanent des comptes publics de la Nouvelle-Écosse.

3.35 La vérification de 1988 a porté sur trois grands programmes fédéraux-provinciaux de contributions :

- le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars,
- le Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier de 225 millions de dollars,
- la contribution fédérale de 63 millions de dollars versée à la plupart des provinces dans le cadre d'Ententes sur le développement minéral. Nous avons mis l'accent sur l'accord de 44 millions de dollars conclu avec le Québec et l'accord de quatre millions de dollars conclu avec la Colombie-Britannique.

3.36 La vérification avait pour objet de déterminer si les conditions régissant ces accords de contribution avaient été respectées et si l'information communiquée au Parlement était satisfaisante.

3.37 Pour chaque programme que nous avons examiné, l'obligation de rendre compte au Parlement laissait à désirer. Certains des projets financés par le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars semblaient effectivement liés aux objectifs du Fonds, ce qui n'était toutefois pas le cas pour nombre d'autres projets, pour lesquels les engagements totalisaient plus de 100 millions de dollars. Par contraste, les projets financés par le Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier de 225 millions de dollars semblaient liés aux objectifs du Fonds au moment de notre vérification de 1988; cependant, il était trop tôt pour déterminer si on avait optimisé les ressources. Notre principale préoccupation, en ce qui concerne les Ententes sur le développement minéral, était que le gouvernement n'avait pas préparé de plans de développement économique satisfaisants qui puissent leur servir de base.

3.38 Nous avions recommandé au Conseil du Trésor et aux gestionnaires des programmes d'examiner les secteurs problématiques de ces programmes que nous avions mis en lumière et de prendre des mesures pour accroître l'obligation de rendre compte au Parlement.

Changement organisationnel

3.39 Au moment de notre vérification de 1988, l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada était l'organisme fédéral chargé d'administrer et de surveiller le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse et le Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier. À compter du 2 avril 1991, le Secteur énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'est vu confier l'administration et la surveillance de ces deux fonds.

Conclusion

3.40 Notre suivi indique que le gouvernement fédéral a amélioré dans l'ensemble l'administration du Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse et du Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier. On a modifié la façon de procéder pour faire approuver les projets et conseiller le ministre fédéral d'Énergie, Mines et Ressources. L'admissibilité de toutes les propositions de projets soumises à l'examen du ministre fédéral est évaluée à la lumière des conditions du fonds; nous avons remarqué que certains projets avaient été rejetés parce qu'ils n'étaient pas suffisamment liés à la mise en valeur des ressources extracôtières. Nous avons également remarqué que les tentatives de règlement du différend concernant une éventuelle cession ou le recouvrement d'un prêt remboursable de quatre millions de dollars qui avait été octroyé pour l'achat et l'entretien de terrains destinés à des habitations à coût modique ont abouti.

3.41 Dans le cas du Fonds de développement de la Nouvelle-Écosse, nous avons constaté que les gouvernements fédéral et provincial ont entamé des pourparlers, à l'initiative de la Nouvelle-Écosse, en vue de modifier éventuellement les conditions assorties au Fonds.

3.42 Nous avons examiné les projets approuvés depuis la vérification de 1988 du Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier. Ces projets sont liés à la mise en valeur du champ pétrolifère Hibernia et à d'autres projets de développement extracôtiers. Ils s'inscrivent dans une stratégie provinciale officielle de développement extracôtier.

3.43 Les mécanismes de planification et d'exécution des Ententes sur le développement minéral ont été améliorés. Les ententes que nous avons examinées en 1988 ont depuis été évaluées ou sont en cours d'évaluation.

Étendue

3.44 Nous avons amorcé notre suivi par un examen de plusieurs des observations les plus importantes formulées au chapitre 10 du Rapport de 1988, la recommandation faite dans ce chapitre et les témoignages présentés aux réunions du Comité des comptes publics. Plusieurs engagements qu'avaient pris, auprès du Comité des comptes publics, le ministre d'Énergie, Mines et Ressources et les représentants de haut niveau du ministère ont servi de point de départ à nos travaux.

Situation des fonds de développement

Le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse

3.45 Sur le total de 200 millions de dollars, 199 591 026 $ ont été engagés pour des projets; sur cette somme, 170 013 045 $ ont été versés à la province par le gouvernement fédéral.

3.46 Depuis la vérification de 1988, on a soumis sept projets à l'approbation du ministre fédéral. Quatre projets ont été approuvés et deux ont été rejetés parce qu'ils ne se rapportaient pas suffisamment aux activités pétrolières et gazières extracôtières. Un projet est actuellement à l'étude.

Le Fonds Canada - Terre-Neuve de développement extracôtier

3.47 Sur le total de 225 millions de dollars, 189 303 546 $ ont été engagés pour des projets; sur cette somme, 69 893 710 $ ont été versés à la province par le gouvernement fédéral.

3.48 Depuis la vérification de 1988, six projets ont été soumis aux fins d'approbation. Cinq d'entre eux ont été approuvés et un a été rejeté parce qu'il était sans rapport avec la mise en valeur des ressources extracôtières.

Observations

Conseil du Trésor

3.49 Dans une déclaration au Comité des comptes publics, un représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor a expliqué que la répartition actuelle des responsabilités que se partagent les ministres du Conseil du Trésor et les ministres responsables des programmes, en ce qui a trait au contrôle exercé sur l'approbation et l'exécution des accords de contribution fédéraux-provinciaux, était appropriée. Le Conseil du Trésor ne voyait pas ce qui justifierait un élargissement de son rôle dans ce domaine.

3.50 À une réunion ultérieure du Comité des comptes publics, le contrôleur général a déclaré qu'il y avait eu un malentendu entre le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le Conseil du Trésor au moment de l'approbation des conditions régissant l'entente de contribution conclue avec la Nouvelle-Écosse. Ce malentendu a permis le versement de sommes qui ont servi à rémunérer des fonctionnaires provinciaux réguliers. En 1988, nous avions exprimé des doutes quant à la légitimité de ces paiements. Il n'y a ni volonté de recouvrer cet argent ni de mécanisme prévu à cette fin; cependant, le ministère a maintenant mis en place un procédé qui permet de s'assurer que les conditions ont été remplies avant que le ministre fédéral approuve les nouveaux projets.

Changements apportés à l'administration des fonds de développement

3.51 Lorsqu'il a témoigné devant le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes, le 20 juin 1989, le ministre d'Énergie, Mines et Ressources a déclaré qu'il avait demandé à des fonctionnaires du ministère de réexaminer la façon dont le gouvernement allait à l'avenir approuver les projets proposés relativement aux fonds de développement de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Le ministère a effectué un examen officiel du mode d'approbation, examen qui a donné lieu à une révision du processus d'approbation des projets et des règles concernant les recommandations faites au ministre.

3.52 Le 19 octobre 1989, le ministre a informé le Comité permanent des comptes publics de la création d'un comité consultatif interministériel fédéral en vue de rendre plus rigoureux le processus d'approbation des projets relatifs au Fonds de développement de la Nouvelle-Écosse; il a en outre indiqué que, dorénavant, toutes les nouvelles propositions présentées devraient indiquer clairement le lien entre le projet proposé et les activités pétrolières et gazières extracôtières.

3.53 Le 19 février 1990, on a donc créé des comités consultatifs interministériels fédéraux pour les deux fonds. Ils sont chargés de déterminer l'admissibilité des projets en regard des conditions qui régissent les fonds. Bien qu'il existe peu de documents d'analyse des projets, que ce soit pour un fonds ou l'autre, nous avons trouvé ces indications : une documentation améliorée à l'appui des propositions de projets présentées, des demandes de renseignements supplémentaires de la part du ministre avant l'approbation des projets, la preuve qu'il y a eu consultation officielle auprès d'autres ministères fédéraux et, dans le cas du Fonds de développement de la Nouvelle-Écosse, le procès-verbal des réunions du comité.

Le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse

3.54 Entre 1985 et 1987, on a approuvé trois projets qui comportaient des clauses de remboursements. Ces remboursements éventuels totalisaient 6 724 338 $. L'un d'eux, un projet d'aide à la construction navale approuvé en janvier 1987, prévoyait le remboursement des prêts consentis. Il reste une somme de 2,3 millions de dollars à rembourser. Les versements devraient commencer une fois le projet achevé, c'est-à-dire, dans le cas de chaque chantier naval, au cours de 1991. Un deuxième projet, approuvé en septembre 1985, prévoyait l'octroi d'un prêt remboursable de quatre millions de dollars pour l'achat et l'entretien de terrains destinés à des habitations à coût modique. Grâce aux efforts

soutenus du gouvernement fédéral, un accord de recouvrement de ces sommes a été conclu. Le troisième projet approuvé en juillet 1985 (un prêt totalisant 400 000 $) a été converti, avec l'approbation du ministre fédéral, en un prêt conditionnel. Les conditions ayant été remplies, aucun remboursement n'a été demandé et le prêt est effacé.

3.55 Le 26 septembre 1990, les ministres fédéral et provincial ont convenu, conformément à la Partie VI de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, de discuter d'une modification possible de l'Accord sur le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse. Les ministres fédéral et provincial ont désigné des représentants qui sont chargés d'élaborer un avant-projet de modification qui devra être soumis à leur approbation. On nous a informés que la modification aurait pour objet de préciser ce qu'on entend par coûts de l'infrastructure sociale et économique. Comme les parties ne se sont pas encore entendues, nous ne pouvons évaluer les répercussions de cette modification sur l'administration future du Fonds.

Le ministère des Finances - La gestion du programme d'emprunt - 1988, chapitre 11

Contexte

3.56 Dans notre chapitre de 1988 sur la gestion du programme d'emprunt, nous avions formulé des recommandations et des observations dans les domaines suivants : décisions stratégiques ou à moyen terme, opérations d'emprunt en ce qui a trait aux coûts des agents financiers, évaluation du programme et information destinée au Parlement.

Étendue

3.57 Notre suivi a porté sur les mesures prises par le ministère des Finances à la suite de nos recommandations et de nos observations. Nous avons interviewé des employés du ministère et examiné des documents pour confirmer les explications données par le ministère sur les progrès accomplis depuis 1988.

Conclusion

3.58 Le ministère a donné suite à toutes nos recommandations. Cependant, dans le secteur de l'évaluation du programme, rien de tangible n'a été fait, bien qu'on étudie des moyens de créer une capacité d'évaluation, dans le cadre établi par le Conseil du Trésor.

Observations

Évaluation du programme

3.59 Nous avions recommandé une évaluation des opérations d'emprunt en vue de déterminer quelles mesures étaient nécessaires pour se conformer à la politique générale du Conseil du Trésor en matière d'évaluation de programmes étant donné qu'on n'avait fait aucune évaluation du programme d'emprunt. En outre, en 1986, le Comité des comptes publics avait recommandé au ministère des Finances qu'il «se dote d'un système global d'évaluation des programmes en s'inspirant du Guide sur la fonction de l'évaluation de programme publié par le Bureau du contrôleur général».

3.60 Dans la section responsable du programme d'emprunt, on analyse et on propose au gouvernement des stratégies différentes qui permettraient de répondre aux besoins financiers du gouvernement et prépare des rapports trimestriels qui montrent les résultats du programme par rapport au programme annuel d'emprunt approuvé. Parallèlement, on entreprend une analyse sur une base «opération par opération».

3.61 En 1990, pour donner suite à notre recommandation, le ministère a créé un comité indépendant chargé d'évaluer objectivement le programme d'emprunt; or, le comité ne s'est jamais réuni. Le ministère affirme qu'il travaille encore à l'évaluation des mesures qu'il pourrait

prendre pour se conformer à la politique générale du gouvernement en matière d'évaluation de programmes pour le Programme de la dette publique.

3.62 Le Programme de la dette publique est le plus grand programme de dépenses du gouvernement puisque l'intérêt sur la dette publique y est imputé. Il s'agit également d'une vaste opération financière qui met en jeu plusieurs centaines de milliards de dollars, tant pour l'obtention de nouveaux emprunts que pour le remboursement et le refinancement des dettes venues à échéance. Cette opération hautement technique subit les pressions du marché et est assujettie aux politiques du gouvernement, par exemple, la politique monétaire et les opérations du fonds des changes, sur lesquelles la section chargée du programme d'emprunt n'a aucune influence directe.

3.63 Il n'y a eu aucune amélioration en ce qui concerne l'évaluation de cet important programme dans le cadre imposé par la politique du Conseil du Trésor.

L'information destinée au Parlement

3.64 Nous avions recommandé plusieurs changements dans la présentation de l'information à l'intention du Parlement, qu'elle soit destinée à un usage général ou aux débats sur la *Loi sur le pouvoir d'emprunt*. Par la suite, l'information présentée à la Partie III a été considérablement améliorée.

Le ministère des Pêches et des Océans - Opérations de pêches dans l'Atlantique, Inspection et Services intégrés - 1988, chapitre 13

Contexte

3.65 En 1988, notre vérification du ministère des Pêches et des Océans a porté principalement sur deux grands programmes : la gestion des ressources et l'inspection du poisson. Dans le domaine de la gestion des ressources, nous nous sommes surtout penchés sur la réalisation du programme dans la zone de l'Atlantique et sur les services intégrés de soutien qui s'y rattachent.

3.66 Notre rapport de vérification de 1988 comportait dix recommandations. De plus, la direction du ministère s'est alors engagée à prendre des mesures précises pour combler les lacunes dont elle avait admis l'existence.

Étendue

3.67 Notre suivi s'est réduit presque essentiellement à un examen de la documentation que nous ont fournie des cadres du ministère. En complément, nous avons mené des entrevues, recherché des documents supplémentaires et effectué des analyses de cas.

Conclusion

3.68 La direction a accompli des progrès dans la suppression des lacunes relevées dans le Programme de gestion des ressources; dans nombre de cas, elle a pris toutes les mesures correctives qui s'imposaient. Elle a pris des mesures pour s'assurer que les conseils économiques sont soumis à des procédés appropriés d'examen critique et de revue, mais certaines études sont exclues du processus intégral d'examen. La modification des règlements prend encore beaucoup de temps.

3.69 La direction a pris des mesures pour combler les lacunes relevées dans le programme d'inspection du poisson, mais les progrès sont, dans l'ensemble, plus lents que prévus. Par ailleurs, l'élaboration du Programme de la gestion de la qualité a avancé plus rapidement que prévu, permettant de faire davantage confiance au contrôle de la qualité effectué dans les usines de transformation.

Observations

La gestion des ressources

3.70 Adoption de nouvelles approches à la gestion des ressources. Nous avions

recommandé que le ministère établisse les coûts de l'application des règlements dans le cadre de l'élaboration de nouvelles stratégies de gestion des ressources. Comme mesure de suivi, nous avons examiné l'analyse des coûts de l'application des règlements que le ministère a effectuée dans le cadre d'un projet de gestion des ressources réalisé depuis 1988. Nous avons constaté que le ministère avait suffisamment tenu compte de ces coûts.

3.71 Amélioration des analyses économiques. En 1988, nous avons signalé que le ministère ne possédait pas de processus cohérent pour l'élaboration des conseils économiques dont il a besoin pour établir ses stratégies de gestion des ressources à long terme. Depuis cette année-là, le ministère a fait un certain nombre d'études sur la rentabilité et la capacité de la flottille. Il a aussi mis sur pied un comité national de gestionnaires et l'a chargé de la coordination des activités économiques. Nous estimons que ces mesures aideront à officialiser une approche structurée à long terme de l'analyse économique.

3.72 Procédés d'examen critique et de revue des conseils économiques. Nous avons recommandé que le ministère établisse des procédés d'examen critique et de revue des conseils économiques pour que ceux-ci satisfassent aux normes nécessaires d'uniformité et de crédibilité. Depuis, le ministère a établi un processus en vue de soumettre les grandes analyses économiques à des examens internes et externes. La situation s'est beaucoup améliorée depuis 1988, mais certains examens ne sont toujours pas consignés officiellement et certaines études ne sont pas soumises au processus intégral.

3.73 Délivrance des permis. En 1988, nous avons signalé que le ministère utilisait diverses méthodes pour attribuer de nouveaux permis. Autour de cette même époque, le Conseil régional de l'Atlantique du ministre a formulé des recommandations qui visaient à supprimer ces incohérences. Le ministère les a incorporées dans sa dernière Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'Est du Canada.

3.74 Contrôle de la capacité des bateaux de remplacement. En 1988, nous avons signalé que le ministère appliquait rigoureusement les limites de longueur, mais non celles de capacité de cale, lors de l'enregistrement des bateaux de remplacement. Le ministère ne possédait pas suffisamment de renseignements sur la capacité de la cale des bateaux de remplacement avant leur construction. Il lui arrivait parfois d'accorder des permis pour des bateaux dont la capacité de cale dépassait les limites prévues dans les règles de remplacement des bateaux de pêche lorsque la demande de permis était présentée après la construction du bâtiment.

3.75 Depuis 1988, le ministère a établi de nouveaux procédés qui obligent les propriétaires à déclarer la capacité de la cale d'un navire de remplacement avant sa construction. Ceux-ci doivent obligatoirement remplir un formulaire de demande de remplacement de bateau et y indiquer l'indice volumétrique du bateau à partir de mesures certifiées par un inspecteur des navires. Ces mesures correctives répondent de façon satisfaisante à nos préoccupations.

3.76 Amélioration apportée au délai de modification des règlements. En 1988, nous avons signalé que les délais de promulgation des règlements avaient entravé la mise en oeuvre de politiques ou de plans de pêche déjà annoncés. Au moment de notre vérification, il s'écoulait neuf mois entre la réception, à l'administration centrale nationale, d'un projet de règlement ou de modification et son approbation finale. Nous avons alors recommandé que le ministère cherche à obtenir une exemption des exigences de publication préalable pour les propositions qui, d'ordinaire, découlent de longues consultations. Le ministère a étudié la question et formulé une demande en ce sens, mais celle-ci fut rejetée. Lors d'une vérification interne ministérielle ultérieure, les vérificateurs internes ont formulé 21 recommandations en vue d'améliorer le processus de modification des règlements. Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné 18 modifications apportées aux règlements en 1990; nous n'avons constaté

aucun changement important dans le délai de promulgation des règlements.

3.77 Acquisition de l'équipement majeur requis pour les initiatives d'application des règlements. En 1988, nous avons examiné la mise en oeuvre d'importantes initiatives visant l'application des règlements. Nous avons signalé que le ministère ne disposait pas de données complètes sur les coûts de son projet d'armement de patrouilleurs, que ces coûts avaient grimpé et que la mise en oeuvre du projet avait été retardée. Notre examen de l'acquisition d'un hélicoptère de surveillance nous a menés à craindre que le ministère n'ait pas évalué suffisamment le nombre de jours où les conditions météorologiques lui permettraient d'utiliser cet appareil, et qu'il n'ait pas recueilli les données nécessaires pour en évaluer l'utilité. Nous avons également signalé des lacunes dans le matériel de communication, lacunes que le ministère prévoyait combler.

3.78 Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'on avait pris des mesures pour déceler les coûts incessants du projet d'armement de patrouilleurs. Les coûts annuels anticipés pour ce projet sont demeurés relativement inchangés depuis 1988.

3.79 Puisque le ministère n'utilise pas beaucoup l'hélicoptère de surveillance basé à bord de ses patrouilleurs hauturiers, il a décidé de ne pas renouveler son bail. Par contre, il a loué un plus gros hélicoptère basé à terre et signé un bail de trois ans à cet égard. Nous avons examiné la location de cet autre appareil pour établir si le ministère avait tenu compte de nos préoccupations. Nous avons constaté que cet hélicoptère semblait répondre aux besoins du ministère, bien que la documentation étayant les besoins déclarés soit mince.

3.80 Le ministère continue à faire des progrès dans l'amélioration de ses moyens de communications. La mise en oeuvre du projet prend toutefois plus de temps que prévu en raison de sa complexité technique.

3.81 Accroissement de la productivité opérationnelle. Nous avons recommandé que le ministère charge les membres d'équipage des patrouilleurs côtiers de cumuler les fonctions d'agent des pêches afin d'accroître l'efficacité opérationnelle de cette flottille. Depuis 1988, le ministère a fait inscrire tous les capitaines, tous les officiers de pont ainsi que la plupart des membres d'équipage comme agents des pêches. Le ministère a obtenu un avis juridique à l'effet que ces personnes pouvaient agir comme agents des pêches, sur terre ou sur mer.

3.82 Contrôle plus serré du processus d'acquisition des navires. En 1988, nous avons examiné les procédés que le ministère utilise pour acquérir des petits patrouilleurs de deux types. Après avoir signalé des lacunes dans l'acquisition de bateaux de ces deux catégories, nous avons recommandé que le ministère améliore les procédés en place pour contrôler la modification des caractéristiques des navires et pour s'assurer que les navires sont dessinés et construits de manière à répondre aux besoins des utilisateurs.

3.83 Depuis 1988, le ministère a amélioré la formation des chefs de projet, officialisé le processus à suivre pour faire autoriser la modification des cahiers des charges des navires, et est en voie de rédiger un manuel de gestion des projets. Comme mesure de suivi, nous avons examiné les procédés auxquels le ministère a eu recours pour acquérir d'autres navires de 42 pieds. Nous avons constaté que l'acquisition de ces bâtiments avait fait l'objet de vastes consultations entre les utilisateurs, les chefs de projet, le constructeur et le personnel du bureau régional. On a soumis ces navires à des essais officiels en mer. Comme le montrent ces mesures, on a accompli des progrès importants dans l'application de nos recommandations.

Le Programme d'inspection du poisson

3.84 Formation des inspecteurs. En 1988, nous avons signalé que la formation régulière des inspecteurs avait été fortement freinée. Le ministère, qui a admis ces lacunes, prévoyait lancer un programme de formation régulière en juin 1989. L'enseignement des six premiers modules de formation a commencé en

juin 1990. L'élaboration et l'enseignement des autres modules se poursuivent.

3.85 Les manuels. Lors de notre vérification, le ministère avait déjà entrepris la révision de ses manuels nationaux d'inspection; il prévoyait distribuer certaines parties des quatre manuels dès 1988 et achever la refonte de deux d'entre eux en 1989. Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'un grand nombre de sections des manuels étaient encore à l'état d'ébauche; par contre, des sections clés qui portaient sur les risques sanitaires et l'uniformisation des inspections avaient été publiées.

3.86 Examens des opérations sur le terrain. Le ministère prévoyait lancer un programme d'examens systématiques des opérations sur le terrain, en 1989-1990. Depuis, l'application conforme de certaines politiques et procédés a été contrôlée sur le terrain, sous la direction de l'administration centrale nationale. On n'a toutefois pas encore vérifié la conformité des opérations sur le terrain avec l'ensemble des politiques et procédés nationaux. L'état incomplet des manuels d'inspection et l'absence d'un plan national de revue des opérations sur le terrain ont entravé le ministère dans la résolution de ce problème.

3.87 Échantillonnage. En 1988, le ministère a entrepris un examen de ses méthodes d'échantillonnage pour établir dans quelle mesure il pouvait obtenir le degré de certitude requis en utilisant moins d'échantillons. Il a terminé son examen, mais il continue à étudier les méthodes d'échantillonnage et ne modifiera pas son plan d'échantillonnage tant qu'il n'aura pas fini.

3.88 Contrôle de la qualité en usine. En 1988, nous avons signalé que le ministère ne se fiait pas au contrôle de la qualité en usine pour assurer la conformité aux normes. On a accordé beaucoup d'attention à ce secteur, grâce au Programme de la gestion de la qualité qui exige des usines qu'elles soumettent leurs procédés de contrôle de la qualité à l'approbation du ministère. Aujourd'hui, le ministère met l'accent sur la surveillance de la conformité aux contrôles en usine avec les programmes autorisés de gestion de la qualité plutôt que sur l'inspection du produit final.

3.89 Recouvrement des coûts. En 1988, nous avons signalé des possibilités pour le ministère de recouvrer une plus grande partie des frais qu'il engage dans son Programme d'inspection du poisson. De nouvelles mesures devaient être adoptées en 1991 au plus tard. Pour donner suite à la politique de tarification des services établie par le Conseil du Trésor, le ministère a mis sur pied, au mois de septembre 1990, un groupe de travail et l'a chargé d'étudier les moyens à prendre pour recouvrer une plus grande partie de ses coûts. Cet examen devait englober le Programme d'inspection du poisson. Au moment de notre suivi, le ministère avait majoré ses droits d'inspection des produits importés, mais n'avait pris toutefois aucune autre mesure pour recouvrer ses frais d'inspection.

3.90 Assurer l'application uniforme des normes. En 1988, nous avons signalé un manque d'uniformité dans les normes qu'utilisaient les inspecteurs. Nous avons aussi constaté que le ministère ne soumettait pas les inspecteurs à des examens systématiques pour vérifier leurs capacités d'évaluation organoleptique. Depuis lors, le ministère a adopté des politiques et des normes pour uniformiser les inspections. Par l'intermédiaire du Programme d'inspection, il a aussi organisé des ateliers nationaux pour évaluer et garantir l'uniformité des décisions que prennent les inspecteurs à la suite de leurs évaluations organoleptiques.

Le Régime d'assurance des bateaux de pêche

3.91 En 1988, nous avons signalé que le Régime d'assurance des bateaux de pêche avait fait l'objet de nombreuses études depuis 1965. Lors de notre vérification, le ministère venait de terminer une autre étude sur le sujet et il était en voie d'élaborer un plan d'action qui prévoyait la consolidation de l'administration du régime en vue d'en réduire les coûts. Ce plan d'action n'avait pas été mis en oeuvre au moment de notre suivi.

Efficience - La gestion et l'utilisation des services de télécommunications dans l'administration fédérale - 1989, chapitre 7

Contexte

3.92 En 1989, nous avons examiné l'efficience de la gestion et de l'utilisation des services de télécommunications dans l'administration fédérale. Nous nous sommes concentrés sur le cadre de fonctionnement et les pratiques dans cinq ministères qui font grand usage de ces services, sur les activités et le rôle de l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG) et sur le rôle des organismes centraux. Dans notre Rapport de 1989, nous avions recommandé que :

- le Conseil du Trésor s'assure qu'il y a en place une infrastructure administrative qui appuie un organisme de coordination, par exemple, un organisme de services communs de façon à obtenir ou fournir tous les services de télécommunications dans l'administration fédérale. Nous avions recommandé que l'organisme de coordination rende compte de la réalisation des économies dans les services de télécommunications;

- le rôle de l'ATG, en qualité d'organisme de services communs, soit examiné et son mandat clarifié et que la prestation des services communs de télécommunications soit réexaminée en fonction du rôle qu'aurait un organisme de services communs qui ferait office de revendeur de services de sociétés de télécommunications et négocierait des contrats de services de type «offres permanentes principales».

Conclusion

3.93 Le Conseil du Trésor et le ministère des Communications ont pris des mesures à la suite de nos recommandations. La création du Conseil des télécommunications gouvernementales et du Groupe consultatif des télécommunications montre que l'on se rend davantage compte de l'importance de la part des télécommunications dans l'ensemble des dépenses du gouvernement. Le Conseil du Trésor a également pris une mesure positive pour assurer la compatibilité des réseaux et la portabilité des applications en instituant des normes sur les technologies de l'information, que toutes les institutions publiques doivent appliquer.

3.94 L'Agence des télécommunications gouvernementales a été désignée comme un organisme de service spécial, doté d'un cadre qui laisse plus de place à l'initiative. L'Agence conserve la désignation «organisme de services communs» aux fins des services de télécommunications. En vertu de cette politique, les services que l'Agence fournit sont considérés comme facultatifs pour les ministères et organismes clients.

3.95 La confiance qu'ont les ministères utilisateurs dans la gestion du réseau de données s'est accrue depuis notre vérification de 1989. L'Agence a l'appui et la confiance de divers comités interministériels qui s'occupent de télécommunications et de services d'information dans l'administration publique. Comme des doutes subsistent quant à la capacité qu'ont les ressources humaines techniques limitées de l'ATG de faire face aux besoins croissants, l'Agence vient de mettre sur pied un programme d'échange avec le secteur privé pour accroître leurs connaissances techniques.

3.96 L'Agence des télécommunications gouvernementales, dans son nouveau rôle d'organisme de service spécial, a pris des mesures pour accroître l'efficience des services de transmission voix-données. Un plus grand nombre de ministères profitent, pour la transmission de données, des achats en grande quantité maintenant permis.

3.97 Selon l'Agence et les principaux utilisateurs, ces mesures commencent à générer des économies pour le gouvernement tout en permettant une expansion des services pour répondre aux nouveaux besoins. Elle estime qu'elle économisera de 13 à 15 millions

de dollars en 1991-1992. Cependant, il n'est pas possible, durant cette étape transitoire, de quantifier avec exactitude les économies réalisées jusqu'à maintenant en raison, entre autres, de l'absence d'un inventaire précis des services de transmission de données à l'échelle de l'administration fédérale.

Le ministère de l'Environnement - Le Service canadien des parcs - 1989, chapitre 11

Contexte

3.98 En 1989, nous avons présenté les résultats de notre vérification du Service canadien des parcs (SCP). La vérification avait porté essentiellement sur la planification stratégique, la mesure du rendement et la présentation de rapports, la protection des ressources naturelles et des biens corporels, la gestion de l'utilisation efficiente des ressources humaines, la gestion des recettes et le recouvrement des coûts, l'informatique, ainsi que l'information destinée au Parlement. Dans notre suivi, nous avons examiné le progrès des mesures correctives prises par le SCP pour donner suite à nos observations et recommandations de 1989.

Conclusion

3.99 Le Service canadien des parcs a pris certaines mesures correctives pour chacune des observations et recommandations formulées dans notre Rapport de 1989.

3.100 Il a élaboré un plan stratégique qui a été utilisé pour la révision des plans opérationnels de 1991-1992 et qui sert maintenant à déterminer les priorités futures du programme.

3.101 La parution de la publication biennale intitulée *Rapport sur l'état des parcs* en 1990 constitue une importante réalisation. Le Rapport fournit de l'information détaillée sur l'état actuel des parcs et des lieux historiques, sur les risques auxquels ils sont exposés et sur ce qui reste à faire pour compléter le réseau.

3.102 Le progrès a toutefois été lent dans certains domaines. Deux de ces domaines les plus importants sont la préparation de plans de gestion des ressources et la présentation au Parlement d'information axée sur les résultats.

Observations

Plans de gestion des ressources

3.103 Les plans de gestion des ressources servent à protéger les ressources naturelles. Ils ne sont pas encore tous prêts. Le Service canadien des parcs a indiqué qu'il n'a pas les ressources financières ni les années-personnes nécessaires à la préparation de ces plans. Il lui manque en outre les ressources supplémentaires nécessaires à la mise en oeuvre de nouveaux plans. Toutefois, le Service surveille de près la situation et travaille à la préparation de nouveaux plans, en fonction des priorités, selon la gravité des dangers connus qui pèsent sur les ressources naturelles et selon la disponibilité des fonds qui permettront de réduire ces dangers.

L'information destinée au Parlement

3.104 Le Service canadien des parcs ne produit pas encore de données fiables sur le rendement; il ne possède pas non plus de système de mesure de la qualité du service et du niveau de satisfaction des visiteurs. Le manque de données sur le rendement nuit à la capacité du ministère de fournir au Parlement de l'information appropriée sur les résultats. Le Service met en oeuvre un projet de cadre de gestion des résultats, qui prévoit la mise en place d'une structure de prise de décision et d'obligation de rendre compte axée sur les résultats. Il propose de lier ces résultats à son Plan stratégique et au Plan vert. Il a aussi indiqué que les futures initiatives d'élaboration d'indicateurs de rendement seront compatibles avec ce système de gestion des résultats. Tant que ces indicateurs n'auront pas été mis au point, le Service canadien des parcs ne peut fournir d'information appropriée au Parlement sur les résultats.

3.105 Nous continuerons de suivre de près les mesures que le ministère prendra pour régler les questions en suspens.

Le ministère des Affaires extérieures - Les services consulaires - 1989, chapitre 12

Contexte

3.106 En 1989, nous avons présenté un rapport sur les services consulaires dispensés par le ministère des Affaires extérieures aux Canadiens qui vivent ou qui voyagent à l'étranger. Les activités consulaires englobent de nombreux services qui ont pour objet d'aider les citoyens canadiens, à l'extérieur du Canada, à régler des problèmes dans les cas où une aide officielle est requise. Les services consulaires comprennent, entre autres, la délivrance des passeports, les visites aux Canadiens détenus ou emprisonnés, l'aide pour les demandes d'enregistrement de la citoyenneté et l'information donnée aux Canadiens qui se rendent dans un pays étranger.

Conclusion

3.107 L'application des recommandations de 1989 progresse au ministère des Affaires extérieures qui a décidé tout d'abord de fusionner les services consulaires et les services d'immigration. Le ministère croit que ce changement aidera la direction à appliquer toutes nos recommandations d'ici au 31 mars 1992.

3.108 Les mesures amorcées à l'administration centrale, comme suite à nos recommandations, devront être également mises en oeuvre au niveau des missions. Plus particulièrement, les types de services consulaires fournis et leur étendue doivent être définis en termes suffisamment précis pour garantir un traitement égal des Canadiens qui soit perçu comme équitable, ainsi que l'utilisation la plus efficace possible des ressources à chaque mission. À notre avis, si l'instauration des mesures se poursuit au rythme actuel, le ministère devrait pouvoir appliquer toutes les recommandations dans le délai prévu.

Secteurs où les progrès sont importants

3.109 Sensibilisation du public. En 1989, nous avions recommandé au ministère de préciser les groupes visés par ses activités de sensibilisation du public et de veiller à ce que l'information pertinente soit communiquée à chaque groupe. On a élaboré et lancé un programme consulaire de sensibilisation. Ce programme tient compte des points relevés dans notre Rapport de 1989 et a pour objet de renseigner les voyageurs sur les services consulaires que fournit le ministère et sur ceux qu'il ne fournit pas ainsi que sur les dangers qu'ils courent à l'étranger. Cette information est communiquée dans des vidéos, dans [illegible] publicité écrite, dans des messages d'[illegible] public et par d'autres moyens.

Secteurs où les progrès sont raisonnables

3.110 Déploiement et formation du personnel consulaire. En 1989, nous faisions remarquer que le ministère ne s'assurait pas que les fonctionnaires avaient l'expérience et la formation qui correspondaient aux qualifications requises pour effectuer le travail consulaire. Nous avions recommandé au ministère d'élaborer des plans concernant les ressources humaines pour rehausser l'image des services consulaires et améliorer les perspectives de carrière des agents consulaires. Le ministère est d'avis que, grâce au fusionnement des services consulaires et des services d'immigration, le personnel consulaire aura des possibilités de carrière plus nombreuses et variées. Depuis notre vérification, le ministère a également diversifié ses activités de formation pour offrir différents cours adaptés à la formation requise. Toutefois, l'intégration du personnel consulaire et du personnel d'immigration a accru considérablement la demande de formation consulaire pour les agents des affaires sociales, qui géreront et dispenseront le programme. Le ministère estime qu'il faudra de deux à trois ans pour bien former ces agents.

3.111 Nécessité de préciser les fonctions et responsabilités des consuls honoraires. Depuis notre Rapport de 1989, l'administration centrale du ministère a fait des progrès en ce qui a trait à la nécessité de préciser les fonctions des consuls honoraires. En effet, elle a clarifié ses instructions dans les manuels et demandé aux chefs de mission de préciser chaque année aux consuls honoraires leurs responsabilités. L'administration centrale surveille maintenant mieux l'information mensuelle et annuelle concernant les consuls honoraires.

3.112 Plans d'urgence. En 1989, nous avions signalé que certaines missions n'avaient pas de plan d'urgence et que les plans d'urgence d'autres missions n'étaient pas mis à jour chaque année, comme l'exige la politique du ministère. Sans délai, le ministère a ordonné à toutes ses missions exposées à des risques de compléter et de mettre à jour immédiatement leur plan d'urgence. Il a également instauré de nouvelles dispositions pour s'assurer que les plans d'urgence sont envoyés chaque année à Ottawa, au plus tard le 31 décembre.

3.113 Lors de notre suivi, nous avons examiné où en était l'état d'avancement des plans d'urgence au ministère. Il y a eu progrès en ce qui concerne les mesures pour s'assurer que les 53 missions considérées par le ministère comme étant exposées à des risques ont un plan d'urgence. Toutefois, les plans d'urgence n'ont pas été mis à jour chaque année, conformément à la politique du ministère : 27 d'entre eux n'ont pas été revus pendant au moins un an et cinq dataient de plus de deux ans.

3.114 Le ministère a indiqué son intention d'instaurer le mécanisme annuel d'examen et de mise à jour dès l'année prochaine. On nous a informés que l'administration centrale ne s'était pas consacrée activement à la mise à jour de 1990 en raison du volume de travail supplémentaire engendré par la crise du Golfe.

Secteurs où les progrès ont été plus lents

3.115 Type et étendue des services consulaires. Notre Rapport de 1989 indiquait que les niveaux de services aux différentes missions étaient inégaux et recommandait au ministère de préciser, pour chaque mission, les types de services consulaires qu'il fournirait aux Canadiens à l'étranger ainsi que leur étendue. Au printemps de 1991, il a entrepris de préciser les niveaux minimaux de services dispensés par le ministère pour la plupart des services consulaires courants. Chaque mission devra alors définir les niveaux de services qu'elle offrira aux Canadiens à l'étranger, en fonction des conditions locales, et de les prévoir dans sa planification opérationnelle. Nous avons remarqué qu'une mission dont le volume de travail consulaire est lourd et complexe a déjà, de son propre chef, pris des mesures qui concordent avec cette recommandation. Nous continuerons de surveiller les progrès pour vérifier si cette initiative fonctionne comme prévu.

3.116 Passeports. Notre vérification de 1989 a révélé des lacunes dans les moyens de contrôle de la délivrance des passeports aux missions à l'étranger.

3.117 Au moment de notre suivi, le ministère avait pris des mesures dans certains domaines pour réduire les risques que des passeports soient délivrés à des personnes qui n'y ont pas droit. Toutefois, il lui reste encore à évaluer le risque global associé aux lacunes que nous avions relevées.

3.118 Le ministère nous a fait part de son intention de mener une étude approfondie des contrôles de passeports au cours de l'exercice 1991-1992.

Le ministère des Finances - La gestion des opérations de change - 1989, chapitre 13

Contexte

3.119 Notre chapitre de 1989 sur la gestion des opérations de change renfermait des observations et des recommandations relativement à des stratégies visant à accroître les revenus sur les éléments d'actif en devises

étrangères, à la communication des lignes directrices stratégiques aux gestionnaires des opérations ainsi qu'aux procédés comptables et à la mesure du rendement et, enfin, à l'information destinée au Parlement.

Étendue

3.120 Notre suivi a consisté en un examen du rapport du ministère dans lequel il explique les mesures qu'il a prises à la suite des observations et des recommandations que nous avions formulées en 1989, des entrevues que nous avons effectuées, des analyses que nous avons faites et des documents que nous avons examinés.

Conclusion

3.121 Le ministère des Finances - ou la Banque du Canada, en qualité de mandataire du gouvernement - a pris des mesures en réponse aux observations et aux recommandations que nous avions formulées en 1989. Un examen plus systématique des possibilités d'investissement a permis de hausser les taux de rendement. Toutefois, le ministère doit encore mettre au point un système d'analyse pour surveiller les niveaux des réserves, des lignes directrices sur l'investissement à l'intention des gestionnaires de fonds et un système d'information sur le rendement. En outre, l'information destinée au Parlement doit être améliorée davantage.

Observations

Accroissement des revenus

3.122 Un système électronique a été mis en place à la Banque du Canada. Ce système est utile pour relever au jour le jour les nouvelles occasions d'effectuer des transactions pour différents instruments, à différentes échéances, ce qui a permis d'accroître les revenus grâce à une gestion plus active du portefeuille des éléments d'actif.

3.123 On met actuellement la dernière main, à l'intention des gestionnaires des fonds, à un document sur le niveau requis de réserves et des lignes directrices sur l'investissement et il devrait être appliqué bientôt.

Information comptable et information sur le rendement

3.124 La Banque du Canada a fait l'acquisition d'un système d'analyse et de rapports pour mettre à jour les registres internes et analyser les possibilités d'investissement. À l'heure actuelle, le rendement des investissements du Compte du fonds des changes (CFC) est comparé au rendement des bons du Trésor à échéance de six mois, comparaison assez sommaire étant donné que tous les investissements n'ont pas une échéance analogue. Un système plus complexe de mesure du rendement est en voie d'élaboration. Il permettra les comparaisons avec une variété d'instruments.

Information destinée au Parlement

3.125 Une section qui porte sur le coût théorique du maintien des réserves a été ajoutée au rapport annuel du Compte du fonds des changes. Il s'agit d'une amélioration importante. On devrait inclure d'autres renseignements pour donner au Parlement un tableau plus complet du rendement des opérations de change. Par exemple, on pourrait inclure des données comparatives sur les revenus qui couvriraient, disons, une période de cinq ans ainsi qu'une explication des écarts importants.

Le ministère des Finances - Les accords de perception fiscale - 1989, chapitre 14

Contexte

3.126 En 1989, nous avions présenté un rapport sur l'administration des accords de perception fiscale par le ministère des Finances. Nous avions recommandé au ministère d'accroître l'obligation de rendre

compte et d'améliorer les rapports destinés au Parlement, de veiller à ce que les accords soient mis à jour régulièrement et à temps, de remédier au non-respect des accords de perception fiscale qu'entraine l'imposition par trois provinces d'un impôt uniforme, de revoir les méthodes d'estimation et de répartition des versements d'impôt sur le revenu aux provinces et d'améliorer les méthodes et procédés employés pour estimer la part de l'impôt perçu qui revient aux provinces dans le Compte des accords de perception fiscale qui figure dans les Comptes publics du Canada.

Conclusion

3.127 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le ministère avait pris des mesures à la suite de nos recommandations. Cependant, dans deux domaines, les progrès sont en quelque sorte plus lents que prévu. En ce qui concerne la mise à jour des accords de perception fiscale et l'assurance que les activités afférentes aux accords sont dûment autorisées, nous avons remarqué que des modifications aux accords avaient été préparées, mais qu'elles n'avaient pas encore été approuvées par les provinces. Dans le domaine de l'estimation et de la répartition de l'impôt sur le revenu à verser aux provinces, nous avons constaté que le ministère a entamé un projet, qui n'est toutefois pas achevé; les résultats définitifs ne sont donc pas encore disponibles.

3.128 Pour ce qui est de l'impôt uniforme perçu par trois provinces, les accords actuels ont été prolongés jusqu'à la fin de 1991. Le ministre a accepté de mener des consultations auprès des provinces et d'autres parties concernées, afin d'examiner l'avantage qu'il y aurait à donner aux provinces une plus grande marge de manoeuvre pour définir leur impôt sur le revenu des particuliers dans le cadre des Accords de perception fiscale. Le ministère a publié, en juin 1991, un document de travail intitulé «Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers - Les accords de perception fiscale fédéraux-provinciaux» qui traite, entre autres, des impôts uniformes. Le ministre a également annoncé la formation d'un comité consultatif pour revoir les aspects techniques des documents de travail. Il est possible qu'à l'issue de ce travail, la contravention actuelle aux accords de perception fiscale soit rectifiée.

3.129 Le ministère, de concert avec le Bureau du contrôleur général, prend des mesures en vue d'améliorer certains des procédés d'estimation de la part des impôts qui est due aux provinces dans le Compte des accords de perception fiscale. Les résultats de cette démarche pourraient se voir dans les Comptes publics de 1990-1991; d'autres travaux sont en cours et il en reste d'autres à faire.

3.130 En réponse à notre recommandation d'accroître l'obligation de rendre compte et d'améliorer les rapports destinés au Parlement, le ministère a fourni de l'information supplémentaire sur la nature et les objectifs des accords à la Partie III du Budget des dépenses, pour 1991-1992. Cependant, il n'a fourni aucune information sur les résultats obtenus en ce qui a trait à l'administration des accords. Le ministère nous a avisés qu'il se penche sur la question dans le but de fournir une information pertinente supplémentaire.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Le Régime d'assistance publique du Canada - 1989, chapitre 15

Contexte

3.131 En 1989, nous avons vérifié l'administration et la prestation, au niveau fédéral, du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). En vertu du régime, le gouvernement fédéral assume, avec les provinces et les territoires, le coût de l'aide sociale et des services de bien-être social fournis aux personnes dans le besoin. Les gouvernements provinciaux sont chargés de concevoir et d'offrir les programmes. Les paiements fédéraux aux provinces, au titre du régime, devaient atteindre 5,7 milliards de dollars, en 1990-1991.

Conclusion

3.132 Les activités de surveillance et de vérification de la conformité au Régime d'assistance publique du Canada de la part des provinces sont maintenant davantage consignées. L'information fournie dans le Budget des dépenses et les rapports annuels demeure insatisfaisante.

Observations

Conformité au Régime d'assistance publique du Canada

3.133 En 1989, nous avions relevé des cas apparents de non conformité au régime. Le ministère, toutefois, est convaincu qu'il enquête suffisamment sur tous les points de non conformité en puissance, une fois qu'il en prend connaissance. Le personnel affecté au régime suit maintenant les décisions de tous les tribunaux d'appel provinciaux afin de relever les cas possibles de non conformité.

Surveillance et vérification de la conformité

3.134 En 1989, nous signalions la nécessité d'élaborer, pour chaque province, un plan d'ensemble pour la surveillance et la vérification de la conformité. Nous avions suggéré que ce plan indique les activités de vérification et d'examen au niveau fédéral et au niveau provincial et prévoie une évaluation de la mesure dans laquelle le personnel du Régime d'assistance publique du Canada pouvait se fier aux résultats de ces examens.

3.135 Depuis, la direction a produit trois nouveaux documents de planification : un plan directeur, un plan de travail annuel et des plans détaillés de vérification. Bien qu'il soit question de l'utilisation des résultats d'autres travaux d'examen dans un cours qui vient d'être conçu à l'intention des gestionnaires du régime, les documents de planification que nous avons examinés n'en traitent pas. Nous nous sommes toutefois laissé dire que le personnel ainsi que les vérificateurs sous contrat consignent maintenant les secteurs vérifiés et dans quelle mesure l'utilisation d'autres travaux d'examen est justifiée, le cas échéant.

3.136 Nous avions également recommandé en 1989 que la nature, l'étendue et le calendrier d'exécution des examens fédéraux, tels que prévus et une fois terminés, soient consignés. La consignation des activités de vérification à ce niveau s'est améliorée. La direction du Régime d'assistance publique du Canada nous a fait savoir que les écarts par rapport aux plans des examens étaient maintenant analysés et les résultats utilisés pour planifier les examens ultérieurs.

Information et rapports

3.137 En 1989, nous avions recommandé à la direction du régime de préparer et de communiquer une information plus complète sur les activités liées au régime et sur leurs résultats. Nous avions signalé que le ministère avait omis de fournir au Parlement les rapports annuels exigés par la loi.

3.138 Nous avons constaté, pendant notre suivi, que les modifications apportées au Budget des dépenses au cours des deux dernières années étaient minimes. Nous estimons toujours que la Partie III du Budget des dépenses offre un bon moyen d'améliorer la communication de l'information au sujet du régime. Par exemple, elle pourrait comprendre les principales constatations faites lors de l'évaluation des programmes du régime.

3.139 Le rapport annuel a pour objet de fournir une bonne information opportune; le ministère est loin d'avoir atteint cet objectif. En juin 1991, le Parlement a reçu un rapport qui englobe les trois exercices, soit de 1986-1987 jusqu'à 1988-1989. Les rapports annuels pour 1989-1990 et 1990-1991 sont toujours manquants.

L'assurance de la qualité - 1989, chapitre 16

Contexte

3.140 En 1989, nous avions examiné les systèmes et les pratiques d'assurance de la qualité pour les achats fédéraux. Nous avions effectué notre vérification auprès du ministère

des Approvisionnements et Services (MAS), à qui est confié, aux termes de la loi, le contrôle de la qualité, auprès d'autres ministères fédéraux choisis, dont le ministère des Transports, et l'Agence canadienne pour le développement international.

3.141 Cette année, le Bureau a vérifié la partie des activités du MAS consacrée aux achats, qui englobe l'assurance de la qualité. Le suivi des recommandations formulées en 1989 à l'intention de ce ministère a donc eu lieu en même temps que la vérification effectuée auprès de ce ministère, et dont le rapport apparaît au chapitre 18.

Conclusions

3.142 Le ministère des Transports. En 1989, nous avions recommandé au ministère d'élaborer des politiques et des règles appropriées en matière d'assurance de la qualité pour le Groupe de gestion des aéroports et la Garde côtière canadienne (GCC). Le rapport d'avancement que nous avons reçu par la suite du ministère indiquait que ces deux services étaient au courant du partage, entre le ministère des Approvisionnements et Services et ses ministères clients, des responsabilités en matière d'assurance de la qualité, tel qu'indiqué au chapitre 230 révisé (Gestion de la qualité des produits) du *Manuel du client* du MAS et qu'ils trouvaient ce partage acceptable. Toutefois, la Garde côtière canadienne nous a indiqué que les répercussions et l'application du cadre révisé de responsabilité n'avaient pas encore été examinées conjointement par le MAS et par la GCC.

3.143 Nous avons examiné les spécifications des véhicules d'intervention rapide destinés aux aéroports et nous avons constaté qu'elles comportent maintenant des exigences en matière d'assurance de la qualité. En ce qui concerne la Garde côtière canadienne, la plupart des normes pour les systèmes de la flotte sont en cours d'élaboration. Elle a l'intention d'inclure des exigences en matière d'assurance de la qualité dans les normes des systèmes, comme elle l'a fait pour le soudage de l'aluminium. Toutefois, on n'avait pas encore incorporé ces exigences aux normes provisoires pour deux systèmes que nous avons examinés dans des navires. La Garde côtière canadienne a également prévu, pour un projet d'acquisition, des procédés pour l'obtention, la consignation et la surveillance des modifications apportées aux modèles, domaine que nous disions très préoccupant dans notre vérification de 1989. Elle nous a informés que ces procédés feront à l'avenir partie d'un processus officiel d'assurance de la qualité pour tous ses projets.

3.144 L'Agence canadienne de développement international. En 1989, nous avions recommandé à l'Agence d'attribuer la responsabilité fonctionnelle de l'assurance de la qualité à un de ses hauts fonctionnaires et de le charger d'élaborer et d'appliquer, dans l'ensemble de l'organisme, des politiques et des règles d'assurance de la qualité pour tous les projets qu'elle finance. Elle a donné un accord de principe et déclaré que l'application de nos recommandations pourrait être mieux prise en considération après l'établissement d'une politique gouvernementale générale sur l'assurance de la qualité.

3.145 Le 1er janvier 1991, l'Agence a attribué au vice-président des Services professionnels la responsabilité de l'assurance de la qualité à l'Agence, pour tous les biens et le matériel, sauf les marchandises achetées en grande quantité, qui demeurent du ressort du directeur général des Services aux opérations.

3.146 L'Agence n'a pas encore élaboré de politique ni de règle d'assurance de la qualité pour l'ensemble de son organisme, comme nous l'avions recommandé en 1989. Cependant, la Direction générale des services professionnels a commencé à élaborer et à mettre en oeuvre, en juin 1991, un plan en cinq volets qui devrait mener à l'élaboration des politiques et des règles recommandées.

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise - Accise - 1989, chapitre 18

3.147 La vérification que nous avons effectuée, en 1989, au ministère du Revenu

national, Douanes et Accise, portait sur l'administration de la taxe de vente fédérale (TVF) par la Direction de l'Accise. La taxe de vente fédérale devait être remplacée par la taxe sur les produits et services (TPS) introduite lors du budget fédéral de 1989. Outre nos observations sur l'administration de la TVF, nous avons fait ressortir le besoin d'analyser les faiblesses de la TVF en vue de faciliter la mise en oeuvre et l'administration de la TPS.

3.148 La loi sur la TPS est entrée en vigueur le 1er janvier 1991. Étant donné que la Direction de l'Accise procède à l'élimination progressive de l'administration de la TVF, nous avons décidé qu'il n'est pas rentable d'effectuer un suivi de nos recommandations de 1989. Nous examinerons plutôt divers aspects de l'administration de la TPS dans nos vérifications futures du ministère.

Le ministère du Revenu national, Impôt - 1989, chapitre 19

Contexte

3.149 Dans notre vérification de 1989 du ministère du Revenu national, Impôt (RNI), nous avons fait des observations concernant les programmes des recettes et les retenues à la source.

Conclusion

3.150 Le ministère a pris des mesures correctives pour l'ensemble de nos recommandations. En général, nous sommes d'avis que le ministère a réglé de façon satisfaisante toutes les questions que nous avions soulevées. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons uniquement les cas où l'application des mesures a été partielle ou est en cours.

Observations

Rentrées de caisse

3.151 Nous voulions vérifier si Revenu national, Impôt serait en mesure de poursuivre ses activités en cas de catastrophe qui affecterait son système informatique de traitement des rentrées de caisse. Nous avions recommandé que, dans le cadre de son plan de reprise en cas de catastrophe, le ministère élabore une stratégie qui lui permette de fonctionner depuis le moment où une catastrophe se produit jusqu'à celui où l'aire informatique de secours est prête à être utilisée. Nous avions en outre recommandé que le ministère effectue des essais périodiques pour s'assurer que les données sur les lieux de stockage hors place seraient suffisantes pour permettre la reprise.

3.152 Le ministère a mis en place des procédés pour le traitement des encaisses dans les bureaux de district et dans les centres fiscaux, en cas de panne. Dernièrement, il a aussi augmenté le nombre de fichiers de données dont il faut faire des copies de secours périodiques pour le stockage hors place. Le ministère a effectué et continuera d'effectuer des essais pour recréer certains fichiers à partir de données stockées hors place. Il soutient que ces essais démontrent sa capacité de récupération des données essentielles et que, avec le temps, ils attesteront de sa capacité de récupérer des programmes et des fichiers plus importants.

Le Régime de pensions du Canada

3.153 Au cours de notre vérification, nous nous étions penchés sur certaines fonctions qu'exerce Revenu national, Impôt dans l'administration du Régime de pensions du Canada. Nous avions recommandé que le ministère conclue un protocole d'entente avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social afin de délimiter leurs rôles respectifs. Nous avions aussi recommandé que les deux ministères s'accordent sur une méthode pour calculer les frais d'administration que RNI doit recouvrer du compte du Régime de pensions du Canada.

3.154 Les deux ministères ont paraphé, en juillet 1991, un protocole d'entente sous réserve que le Conseil du Trésor en étudie les répercussions financières.

3.155 Dans notre chapitre de 1989, nous avons fait aussi état de l'évolution de l'accroissement du fichier des gains non identifiés, comme cela a été signalé dans les rapports annuels du vérificateur général depuis 1985. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le fichier continuait de croître et que le nombre d'entrées s'élevait maintenant à 4,8 millions, soit une somme totale de 159 millions de dollars. Le ministère a amorcé certains projets qui visent à ralentir l'évolution du fichier.

Productivité des centres fiscaux

3.156 Dans notre vérification, nous avions relevé des variations dans la productivité des centres fiscaux. Nous avions recommandé que le ministère analyse ses activités pour établir les raisons de ces variations et qu'il prenne des mesures afin d'éliminer l'inefficience.

3.157 Le ministère a depuis entrepris deux études : l'une axée sur le Centre fiscal d'Ottawa et l'autre, sur les normes de rendement de tous les centres fiscaux. La première étude a révélé la possibilité d'économiser dix années-personnes. La phase recherche de la seconde étude est terminée, mais le rapport des résultats n'est pas encore prêt.

Statistique Canada - 1989, chapitre 20

Contexte

3.158 En 1989, nous avions vérifié comment Statistique Canada avait adapté ses pratiques et programmes pour faire face aux contractions budgétaires. Nous avions examiné l'Enquête sur la population active, l'Enquête annuelle sur les manufactures et la planification du Projet de remaniement des enquêtes-entreprises, le système de comptabilité nationale, les statistiques de la santé et le recensement de la population de 1986. En outre, nous avions examiné la Direction du marketing et des services d'information.

3.159 Les constatations faites pendant notre suivi se fondent sur un examen du rapport de l'organisme sur les mesures qu'il a prises pour donner suite à nos recommandations et un examen des preuves documentaires. Nous nous sommes également entretenus avec les responsables de l'organisme.

Conclusion

3.160 Statistique Canada a pris des mesures pour mettre en oeuvre toutes nos recommandations. Il a réalisé des progrès satisfaisants jusqu'à maintenant.

Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La protection des intérêts des navigateurs et du public - 1989, chapitre 22

Conclusion

3.161 La Garde côtière canadienne (GCC) a fait des progrès dans certains secteurs, mais il reste beaucoup à faire pour régler toutes les questions que nous avions soulevées dans des domaines comme la capacité d'intervention en cas de déversements de substances dangereuses, le transport de marchandises dangereuses et l'évaluation des risques pour la sécurité des navires.

Les urgences maritimes

3.162 Transport de marchandises dangereuses. Étant donné que les techniques de confinement et de nettoyage des déversements sont limitées, la prévention des déversements de matières dangereuses est importante. Nous avions remarqué, en 1989, que la Garde côtière canadienne comptait sur la conformité volontaire aux règlements qui régissent le transport de marchandises dangereuses et qu'elle faisait peu pour les faire respecter. Nous avions également signalé que les exploitants de traversiers de passagers, à défaut d'inspections de la Garde côtière

canadienne, se fiaient aux déclarations des transporteurs sur ce qu'ils transportaient. Elle a entrepris, dans la région maritime, un programme d'inspection des marchandises transportées dans des conteneurs et elle prévoit étendre ce programme à d'autres régions, mais il lui reste toujours à déterminer s'il est justifié de compter sur les transporteurs pour respecter de leur propre chef les règlements ou s'il y aurait lieu d'inspecter davantage les marchandises dangereuses expédiées par navire. Elle est aussi en voie d'élaborer des lignes directrices sur la fréquence et l'étendue des inspections des marchandises dangereuses expédiées en conteneurs.

3.163 Déversements de matières dangereuses. Nous avions remarqué, en 1989, que la Garde côtière canadienne n'avait pas prévu de mesures d'intervention en cas de déversements mettant en cause des matières dangereuses autres que les produits pétroliers. Elle a déclaré que le problème tient en partie à la solubilité de certains produits dangereux, notamment les produits chimiques toxiques, et au fait qu'il n'existe pas de techniques pour contrer ce problème. La Garde côtière canadienne affirme qu'elle poursuit des consultations actives avec l'industrie; elle n'a toutefois pas encore évalué de façon officielle la capacité d'intervention de l'industrie sur laquelle elle compterait. Un projet pilote conjoint, avec la participation du ministère de l'Environnement, est en voie d'instauration dans la région des Maritimes. La Garde côtière canadienne indique que grâce à l'acquisition de matériel et la formation de personnel, elle est maintenant en mesure, avec une capacité d'évaluation initiale, d'intervenir lorsqu'il s'agit de types limités et précis d'incidents, notamment un sondage sur les lieux mêmes à des fins d'évaluation préliminaire et de stabilisation limitée de l'urgence. Cette capacité, qui est appelée à s'étendre à d'autres régions en 1992, ne comprend pas le nettoyage post-déversement; la Garde côtière canadienne affirme que c'est là la responsabilité de l'expéditeur et de son contracteur, comme l'exige la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

La sécurité des navires

3.164 Les navires de pêche. En 1989, nous avions signalé que la Garde côtière canadienne n'inspectait pas régulièrement les navires de faible jauge, c'est-à-dire plus de 90 p. 100 des navires de pêche. Pourtant, ils constituent la majeure partie des navires disparus et sont liés à la plupart des décès. En outre, les pratiques d'exploitation dangereuses étaient à l'origine de la plupart des accidents de navires de pêche. La Garde côtière canadienne a inspecté de petits navires de pêche dans deux régions, en 1989 et 1990, et le nombre d'infractions aux règles de sécurité relevées a diminué la deuxième année. Elle affirme qu'elle a proposé des modifications au Règlement sur l'inspection des petits navires de pêche en ce qui concerne les dispositifs de protection passive (par exemple, la nécessité de la combinaison flottante de protection). De plus, elle a ébauché un texte législatif sur la certification des capitaines de navires qui jaugent 60 tonneaux ou plus.

3.165 Inspections des navires étrangers. La Garde côtière canadienne n'avait pas de plan d'ensemble pour atteindre l'objectif de l'*Accord européen sur le contrôle des navires par l'État du port*, qui est d'inspecter 25 p. 100 des navires étrangers. Sauf pour les pétroliers étrangers, aucun bureau régional de la Garde côtière canadienne n'avait fixé de taux d'inspection des navires étrangers. Elle a maintenant doublé son taux d'inspections qui, de 8 p. 100 en 1989, est passé à 15 p. 100 en 1990. Toutefois, des objectifs d'inspection n'ont pas été établis au niveau régional.

3.166 Les traversiers de passagers. En 1989, il n'y avait pas de programme officiel d'inspection des pratiques d'exploitation sur les traversiers de passagers, par exemple, des vérifications au hasard. La Garde côtière canadienne comptait sur les autres pour s'assurer que les pratiques d'exploitation étaient sécuritaires et n'avait fait qu'une vérification limitée pour savoir si cette confiance était justifiée. Elle déclare qu'elle a l'intention de veiller à ce que les propriétaires et exploitants de ces traversiers aient établi un système qui décrive leurs politique, organisation

et procédés pour la surveillance et l'application de pratiques sécuritaires d'exploitation sur leurs navires.

3.167 Évaluation des risques. Nous avions fait remarquer pour la première fois en 1983, et de nouveau en 1989, que la Garde côtière canadienne devait évaluer les risques liés à la sécurité des navires. Elle n'avait pas effectué d'analyse complète pour déterminer la meilleure façon de promouvoir la sécurité du transport maritime. Nous avons constaté qu'elle affectait ses ressources selon des modèles historiques d'inspections obligatoires et non selon une analyse des besoins courants. Elle a élaboré un cadre d'évaluation des risques, mais il lui reste encore à dresser des plans national et régionaux de gestion des risques et prévoir l'affectation des ressources en fonction des risques. La Garde côtière canadienne déclare qu'elle a besoin de la plupart des ressources consacrées à la sécurité des navires pour faire appliquer les conventions internationales et les lois nationales et qu'une étude des activités de sécurité contribuera à l'affectation des ressources discrétionnaires consacrées aux risques.

Le ministère des Transports - La Garde côtière canadienne - La gestion de la flotte, le balisage et le déglaçage - 1989, chapitre 23

Conclusion

3.168 Nous avons constaté que la Garde côtière canadienne avait réexaminé la capacité de sa flotte de baliseurs par rapport à ses besoins. Cependant, une entente avec les syndicats constitue un facteur qui pourrait avoir des répercussions sur la rationalisation de la flotte. La Garde côtière canadienne met longtemps à prendre des mesures correctives, comme dans le cas de nos autres observations et recommandations; ces longs délais sont préoccupants.

La gestion de la flotte et le déglaçage

3.169 La flotte de baliseurs. Selon notre analyse de la capacité de la flotte de baliseurs, le volume de travail, durant la période de pointe de 1987-1988, aurait pu être effectué en réduisant au moins de cinq le nombre de navires. En 1989, la Garde côtière canadienne avait établi le système de constitution des équipages des jours de relâche à bord de seulement cinq de ses 36 navires polyvalents, alors que l'utilisation accrue de ce système lui permettrait d'augmenter la disponibilité des navires actuels, de réduire ses frais de personnel et de diminuer peut-être le nombre de navires requis. Elle visait à réduire sa flotte de brise-glaces et de baliseurs de 46 à 42 navires, en 1993 au plus tard, mais elle a déjà atteint cet objectif. Par suite d'une évaluation interne, la Garde côtière canadienne instaure le système des jours de relâche à bord d'un plus grand nombre de navires, adopte une formule uniforme pour la constitution des équipages pour tous ses navires et elle a élaboré des plans de redéploiement, a retiré certains navires et en a affecté d'autres au service saisonnier, et ce tout en effectuant son volume de travail normal. De plus, les dépenses de 33,4 millions de dollars prévues pour remplacer le *Douglas* ont été annulées. La Garde côtière canadienne a réexaminé ses besoins en baliseurs et cherche à rationaliser sa flotte. Elle a établi le système des jours de relâche à bord de dix de ses navires polyvalents et compte l'adopter à bord de huit autres.

3.170 La flotte de brise-glaces. En 1989, nous avons constaté que sur les 28 brise-glaces des régions étudiées, 13 seulement étaient utilisés dans une large mesure pour les opérations de déglaçage. Nous en sommes alors venus à la conclusion que la Garde côtière canadienne ignorait dans quelle mesure sa flotte répondait aux exigences du programme ou les excédait. Nous avons aussi signalé que la Garde côtière canadienne n'avait toujours pas défini les niveaux de service, bien qu'elle ait entrepris, en 1989, d'analyser la nécessité d'offrir des services d'escorte de brise-glaces à cause des avantages économiques qu'ils présentent ou parce qu'ils permettent de réaliser d'autres objectifs du gouvernement. Nous avons aussi constaté que la Garde côtière canadienne continuait comme toujours d'envoyer dans l'Arctique tous les brise-glaces lourds dont elle disposait chaque

été, et qu'elle n'avait pas fait d'analyse pour établir si la mise au point d'un meilleur calendrier des opérations lui permettrait de réduire le nombre de navires déployés. La Garde côtière canadienne a publié des niveaux de service de déglaçage en octobre 1990 et déclaré qu'elle les révisera au cours des deux prochaines années en fonction des résultats opérationnels. Il y a eu progrès, mais la Garde côtière canadienne n'a pas encore défini entièrement ses besoins en brise-glaces, ni adapté ses opérations de déglaçage aux besoins.

3.171 En 1989, nous avons signalé qu'en payant les heures supplémentaires en espèces plutôt qu'en congés compensatoires et en gardant l'équipage à bord tout en lui versant un plein salaire, la Garde côtière canadienne ne gérait pas les heures supplémentaires de façon compatible avec le volume de travail saisonnier de ses brise-glaces lourds. Nous avons aussi signalé que selon une étude interne de la Garde côtière canadienne, les niveaux de constitution des équipages à bord des brise-glaces lourds étaient supérieurs à ceux que recommandait cette même étude. Nous avons examiné la rémunération des heures supplémentaires, en 1990-1991, et constaté que ces dépenses restaient très importantes à bord des brise-glaces lourds et que les niveaux de constitution des équipages demeuraient supérieurs aux niveaux recommandés dans l'étude. La Garde côtière canadienne affirme qu'à compter d'avril 1991, les niveaux de constitution des équipages ont été réduits en appliquant une formule de constitution des équipages réguliers fondée sur le genre d'activités opérationnelles.

3.172 Entretien de la flotte. En 1989, nous avons constaté que le pourcentage de temps consacré à l'entretien variait beaucoup d'une région à l'autre; c'est dans la région où le taux d'utilisation était le plus faible qu'on consacrait le plus de temps à l'entretien, alors que la région où le taux d'utilisation était le plus élevé consacrait le moins de temps à cette fonction. La Garde côtière canadienne n'a pas encore formulé de normes d'entretien et ne peut donc pas vérifier les écarts de telles normes afin de mieux contrôler ses frais à ce chapitre. Elle affirme qu'elle est en train d'élaborer des profils d'entretien préventif pour ses navires et qu'à la fin du présent exercice financier, elle devrait être en mesure d'analyser et de signaler les écarts entre l'entretien réel et le profil.

Le balisage

3.173 Les niveaux de service. En 1983 et 1989, nous avons signalé que la Garde côtière canadienne n'avait pas défini les niveaux de service de balisage ni établi une approche uniforme pour définir le besoin d'aides à la navigation de courte portée. Par ailleurs, elle effectuait des examens cycliques pour déterminer le besoin d'aides à la navigation, mais ce processus n'était pas assorti d'un ensemble de critères régissant le maintien en service des aides, leur retrait ou leur perfectionnement. La Garde côtière canadienne a approuvé des niveaux de service de balisage en octobre 1990. De plus, une politique d'examens cycliques révisée a été adoptée et on doit l'appliquer en parallèle avec une politique révisée de balisage qu'on prévoit établir et qui comportera des critères qui régiront le maintien en service des aides, leur retrait ou leur perfectionnement. Il reste toujours à la Garde côtière canadienne à appliquer à ses opérations les niveaux de service de balisage établis.

3.174 La passation de marchés. En 1989, la Garde côtière canadienne n'avait pas de politique d'ensemble concernant le moment et la façon de retenir des entrepreneurs, et elle n'avait pas fait d'analyse coûts-avantages en vue de déterminer la meilleure combinaison possible des services de la Garde côtière canadienne avec ceux du secteur privé. Le recours au secteur privé variait beaucoup d'une région à l'autre. En mai 1991, la Garde côtière canadienne a émis une politique et des lignes directrices officielles qui régissent la passation de marchés.

3.175 Les batteries solaires. En 1989, nous avons aussi constaté que la solarisation des bouées flottantes avançait lentement à la Garde côtière canadienne; cette conversion à l'énergie solaire pourrait porter la durée utile des batteries d'une année à huit au maximum.

La Garde côtière canadienne affirme qu'elle a installé jusqu'à maintenant 85 batteries solaires sur des bouées. Elle nous a aussi informés qu'on avait résolu un problème de fiabilité que posaient les batteries et que toutes les bouées permanentes (600) seraient solarisées d'ici mars 1993. Elle prévoit solariser ses bouées saisonnières d'ici 1994-1995.

3.176 Entretien. En 1989, nous avons constaté que la Garde côtière canadienne ne veillait pas à ce que ses bouées soient inspectées aussi fréquemment que le prévoient les normes établies. Nous avons aussi signalé un manque d'uniformité dans la peinture des bouées d'acier. La Garde côtière canadienne avait alors établi peu de méthodes d'entretien uniformes; le calendrier et les méthodes d'inspection du matériel variaient d'une région à l'autre. Elle affirme que la norme d'inspection des bouées a été modifiée; les bouées saisonnières ne seront pas inspectées, alors que les bouées permanentes seront inspectées une seule fois par année. La Garde côtière canadienne a aussi commencé à revêtir ses bouées d'une peinture très résistante lors de leur solarisation. Quant aux autres aides à la navigation de courte portée, la Garde côtière canadienne a mis sur pied, au mois d'avril 1991, un comité de techniciens de l'administration centrale et des bureaux régionaux, et l'a chargé d'élaborer les normes d'entretien nécessaires. La Garde côtière canadienne a réussi à réduire l'entretien que requièrent ses bouées, mais elle est lente à élaborer des normes pour l'entretien d'autres équipements.

3.177 Systèmes d'information. En 1989, nous avons signalé que la Garde côtière canadienne travaillait depuis 1983 à la mise au point d'un système d'information sur les aides à la navigation, mais que le système n'était pas encore entièrement opérationnel. Notre suivi a révélé que le système n'était toujours pas opérationnel, mais que la Garde côtière canadienne prévoyait en achever l'installation dans trois régions, au plus tard en octobre 1991.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Le Compte d'assurance-chômage - 1988, chapitre 18 et 1989, chapitre 24

Contexte

3.178 Nos vérifications de l'optimisation des ressources de 1988 et de 1989 ont porté sur les principales activités dont les dépenses sont imputées au Compte d'assurance-chômage dans le but d'établir si on a géré ces activités en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons également vérifié s'il y avait des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité et faire rapport à ce sujet, le tout en conformité avec la Loi, les règlements et directives qui s'appliquent.

Conclusion

3.179 Nous avons constaté, au cours du suivi, que plusieurs démarches ont été entreprises de façon satisfaisante dans le but de répondre à nos observations et recommandations. Par exemple, la Commission a élaboré de nouvelles mesures de prévention pour dissuader les prestataires d'abuser du système d'assurance-chômage : une nouvelle politique prévoit l'imposition de pénalités plus sévères pour les cas de récidives. On a délégué de nouvelles responsabilités au personnel de soutien des services d'Enquête et Contrôle, ce qui devrait accroître la rapidité du processus décisionnel pour les cas de trop-payés.

3.180 Le coût unitaire variable de traitement, en dollars constants, des demandes d'assurance-chômage est passé de 34 $ à 30 $ depuis 1988 et la productivité a continué de s'accroître. Selon les indicateurs utilisés par la Commission, la qualité et la rapidité du traitement des demandes ont été maintenues. La Commission continue à revoir les différentes pratiques opérationnelles des Centres d'emploi du Canada afin de les inciter à s'inspirer des modes de fonctionnement les plus économiques et efficients.

3.181 D'autres mesures correctives ont été élaborées et mises en oeuvre récemment et elles feront l'objet d'une nouvelle vérification ou d'un suivi afin de constater le progrès réalisé. La Commission participera, dès 1992, à un projet mis en oeuvre par le gouvernement pour recouvrer les paiements en trop à même les remboursements d'impôt dus aux prestataires. Elle s'est donné un plan d'action pour la fonction Information sur le marché du travail, lequel propose des lignes directrices destinées à promouvoir le développement et l'amélioration systématiques de cette fonction, et un autre pour mesurer l'efficacité de l'activité Assurance-chômage et faire rapport à ce sujet au cours des cinq prochaines années.

Observations

3.182 Nous avons observé toutefois que des lacunes subsistent malgré la mise en oeuvre de mesures correctives; d'autres lacunes n'ont pas été comblées. Celles-ci sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Les services d'Emploi

Liens entre les services d'Emploi et les services d'Assurance-chômage

3.183 **Réemploi des prestataires.** La nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre annoncée par le gouvernement en 1989, et l'adoption du projet de loi C-21, en octobre 1990, ont modifié et réorienté les principales activités des services d'Emploi et d'Assurance-chômage.

3.184 Un des changements majeurs s'est traduit par l'élaboration de la Stratégie de réemploi des prestataires. Au cours de 1990-1991, la Commission a débuté la mise en oeuvre progressive de la stratégie dans plus de 350 Centres d'emploi du Canada; elle s'est ainsi efforcée de favoriser la création de liens plus étroits entre les services d'Emploi et d'Assurance-chômage.

3.185 La Commission a par ailleurs sélectionné des indicateurs de rendement pour la Stratégie de réemploi des prestataires, mais nous ne pourrons constater les progrès réalisés dans le réemploi des prestataires qu'après la mise en oeuvre des nouveaux indicateurs prévue pour 1991- 1992. Compte tenu de la situation économique actuelle et de la mise en oeuvre de plusieurs autres composantes de la Stratégie de réemploi des prestataires, la surveillance des efforts que font les prestataires pour se trouver un emploi n'a pas encore été complètement instaurée.

3.186 Au moment de notre suivi, la Commission terminait la sélection et la mise au point des indicateurs pertinents pour mesurer la rapidité et la qualité du service ainsi que la productivité et l'efficience des ressources affectées au Service national de placement, prévues pour 1988; la mise à l'essai des nouveaux indicateurs n'est cependant prévue qu'en 1992-1993.

3.187 L'examen des résultats d'initiatives entreprises et des rapports d'évaluation sur la qualité du counselling indique qu'il est possible pour la Commission de mesurer le rendement de ces services. Cependant, le suivi a aussi permis de constater que la Commission n'a toujours pas de données sur la mesure de l'efficacité des services de counselling, qu'ils soient internes ou externes, sur le counselling individuel ou collectif. La mesure de l'efficacité de ces services n'est prévue que pour 1992-1993. Par ailleurs, la Commission n'a pas évalué le rapport coût-efficacité des solutions de rechange au counselling individuel afin d'inciter les Centres d'emploi du Canada, lorsque cela est avantageux, à offrir ces solutions.

Les services d'Assurance-chômage

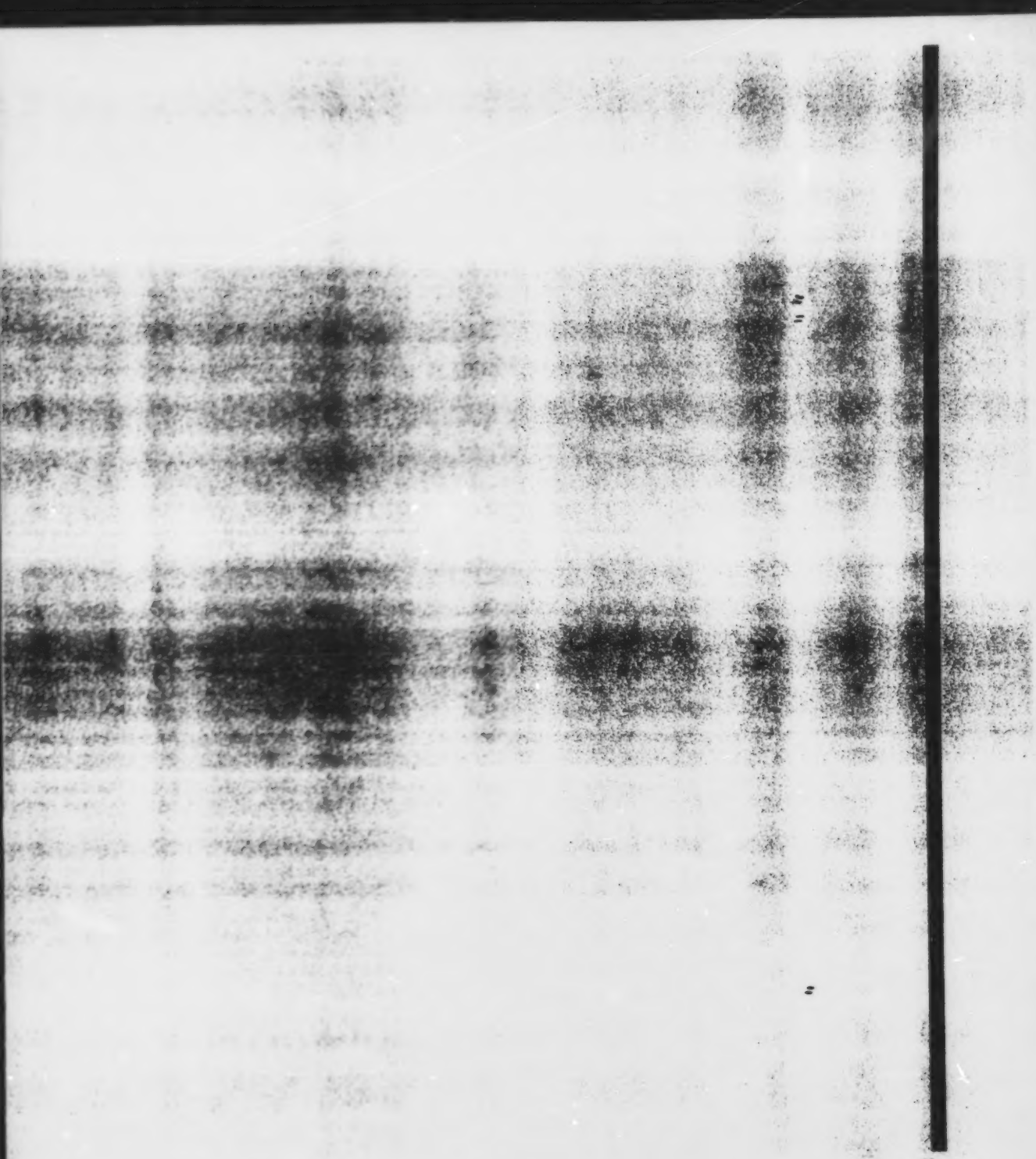
3.188 Nous avons constaté que la mise en application des pénalités relatives aux cas de trop-payés de prestations d'assurance-chômage demeure restreinte et non uniforme. Au moment où les prestataires déposent une nouvelle demande, la Commission ne peut déceler les trop-payés qu'environ six semaines après, si l'on tient compte des systèmes actuels.

3.189 À la demande de l'Association canadienne de la paie, la Commission a reporté indéfiniment l'introduction d'un nouveau Relevé d'emploi informatisé. Toutefois, nous encourageons la Commission à continuer à évaluer le rapport coût-avantage d'autres moyens pour améliorer ou simplifier le système de Relevé d'emploi, y compris ceux qui requièrent des modifications à la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Frais généraux

3.190 La Commission a maintenant défini, pour ses besoins, ce que constituent les frais généraux et les coûts qu'ils englobent. Au cours des trois dernières années, elle s'est fixé des cibles pour le contrôle des années-personnes dans les bureaux régionaux. Plus récemment, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a établi de nouvelles cibles pour la réduction des activités de frais généraux pour l'administration centrale et ses bureaux régionaux.

Études spéciales



Chapitre 4

Le régime de responsabilisation des sociétés d'État : Comment le rendre fonctionnel

Le régime de responsabilisation des sociétés d'État :

Comment le rendre fonctionnel

Points saillants

4.1 Les sociétés d'État représentent une partie importante de l'ensemble des activités du gouvernement. En décembre 1990, on comptait 57 sociétés d'État mères. Leurs activités, dans de nombreux secteurs de l'économie canadienne - transports, exploitation des ressources, commercialisation, commerce international, finances, recherche, culture - ont nécessité plus de 4,6 milliards de dollars en crédits parlementaires en 1989-1990.

4.2 Les modifications apportées en 1984 à la *Loi sur l'administration financière*, devenue depuis la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), ont renforcé le régime de contrôle et de responsabilisation (obligation de rendre compte) des sociétés d'État. En 1989, nous avons indiqué que de grands progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre des principales dispositions de la Loi. En 1990, nous avons parlé de notre expérience avec le régime de vérification établi en vertu de la Partie X de la LGFP.

4.3 Comme nous l'avons signalé dans les rapports antérieurs, il y a quatre aspects qui nécessitent un effort concerté (paragraphes 4.12 à 4.14).

4.4 Dans leur rapport annuel, les sociétés d'État doivent divulguer la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs. Même s'il y a eu amélioration depuis cinq ans, la majorité des sociétés d'État ne se conforment pas à cette exigence. Mesurer les résultats et en faire rapport n'est certes pas facile, mais tant dans le secteur public que dans le secteur privé, on considère qu'il s'agit de bonnes pratiques de gestion. Ces pratiques constituent en outre un élément essentiel de la reddition des comptes des sociétés d'État au Parlement (4.15 à 4.48).

4.5 Les sociétés d'État ne déclarent pas les sommes reçues sous forme de crédits parlementaires de façon claire et uniforme. Par conséquent, il est difficile de déterminer, en parcourant les états financiers des sociétés d'État, le total du financement reçu du Parlement ou de faire une comparaison significative des résultats financiers de leurs opérations, ce qui réduit considérablement l'utilité de ces états financiers comme moyen de rendre des comptes (4.49 à 4.65).

Points saillants (suite)

4.6 La vérification interne a un vaste mandat et joue un rôle important dans le régime de responsabilisation. D'après les observations que nous avons faites au cours du premier cycle d'examens spéciaux, la fonction de vérification interne a encore beaucoup à faire, dans plusieurs sociétés d'État, pour assumer pleinement ces responsabilités. Il faudra pour cela un fort appui de la direction, ainsi que la participation active du comité de vérification du conseil d'administration des sociétés (4.66 à 4.79).

4.7 En 1989, nous nous sommes dits inquiets du fait que huit sociétés étaient exemptées de la Partie X de la LGFP. Entre-temps, nous avons constaté que des mesures avaient été prises en vue de l'adoption de dispositions législatives à l'égard de l'une de ces sociétés. Sept sociétés sont toutefois toujours exemptées des principales dispositions du régime de responsabilisation et deux nouvelles sociétés le seront bientôt (4.80 à 4.96).

4.8 Même si des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'un bon nombre de dispositions de la Partie X de la LGFP, il faudra d'autres efforts de toutes les parties intéressées pour s'assurer que les quatre lacunes relevées au chapitre de la mise en oeuvre sont corrigées (4.97 à 4.101).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	4.9
Quatre aspects nous préoccupent	
La communication d'information sur les résultats	4.15
Un élément essentiel du processus de responsabilisation (4.15)	
Les renseignements sur les résultats, publiés dans les rapports annuels, sont insuffisants (4.23)	
Mesurer les résultats et en faire rapport est une tâche complexe (4.36)	
L'importance de la communication des résultats est généralement reconnue (4.39)	
Conclusion : Les améliorations se font attendre depuis longtemps (4.43)	
La comptabilisation des crédits parlementaires	4.49
Les états financiers sont une source fondamentale d'information (4.49)	
L'information sur le financement budgétaire octroyé par le Parlement n'est pas présentée de façon claire et uniforme (4.51)	
Les règles actuelles ont besoin d'être étoffées (4.59)	
Conclusion : Il faut améliorer la présentation de l'information sur les crédits parlementaires dans les états financiers (4.63)	
La vérification interne	4.66
Un élément important du régime (4.66)	
Légère amélioration au chapitre des vérifications internes (4.71)	
On s'attend à ce que la vérification interne soit renforcée davantage (4.76)	
Conclusion : La vérification interne a besoin d'un appui solide (4.78)	
Les sociétés d'État exemptées de la Partie X de la LGFP	4.80
Les sociétés exemptées ne sont pas assujetties aux principales dispositions du régime de responsabilisation (4.80)	
Un pas dans la bonne voie (4.85)	
Nous avons encore certaines inquiétudes (4.87)	
La responsabilisation et le contrôle sont deux notions différentes (4.88)	
Conclusion : Besoin de clarification (4.93)	
Conclusions	4.97

Le régime de responsabilisation des sociétés d'État :

Comment le rendre fonctionnel

Introduction

4.9 Au cours des années soixante-dix, nous sommes devenus de plus en plus conscients du fait qu'il fallait modifier le cadre législatif et administratif de contrôle et de responsabilisation (obligation de rendre compte) des sociétés d'État pour tenir compte de leur nombre de plus en plus grand et de leur champ d'activités plus vaste. Les modifications apportées en 1984 à la *Loi sur l'administration financière*, devenue depuis la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), créaient un cadre ou régime conçu pour établir un équilibre entre la nécessité, d'une part, pour le Parlement et pour le gouvernement d'exercer une direction et un contrôle adéquats sur les sociétés d'État et, d'autre part, pour les sociétés, de jouir d'une certaine autonomie et de rendre des comptes. Le régime applicable aux sociétés d'État constitue maintenant la Partie X de la LGFP.

4.10 En 1989, nous avons fait état de la mise en oeuvre de ce régime après avoir examiné dans quelle mesure ses principales dispositions étaient en place et fonctionnaient. Nous avons conclu que la majorité des éléments importants étaient en place, mais qu'il fallait accorder plus d'attention à certains aspects importants.

4.11 En 1990, nous avons parlé de l'expérience du Bureau relativement au régime de vérification établi en vertu de la Partie X de la LGFP, y compris nos examens spéciaux et nos vérifications annuelles depuis 1984. Nous avons manifesté notre appui pour le nouveau régime de vérification amélioré, mais nous avons encore soulevé un certain nombre de préoccupations.

4.12 Dans le présent chapitre, nous revenons à quatre aspects qui nous préoccupent, à savoir :

- la communication des résultats en regard des objectifs dans les rapports annuels des sociétés;
- la comptabilisation des crédits parlementaires par les sociétés;
- le respect de l'obligation d'effectuer des vérifications internes aux termes de la LGFP;
- la clarification du statut des sociétés exemptées.

4.13 Ces aspects qui nous préoccupent sont essentiels au fonctionnement efficace du régime de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État, car ils affectent directement l'information dont dispose le Parlement, la responsabilité qu'a la direction d'adopter de bonnes pratiques de gestion, ainsi que l'intégralité du régime même. À notre avis, ce sont là des aspects qui méritent un effort plus soutenu.

4.14 Le cadre de contrôle et de responsabilisation divise les responsabilités entre un certain nombre de parties : les sociétés d'État, leur conseil d'administration et leurs vérificateurs, les organismes centraux, le gouvernement et le Parlement. Pour que le cadre soit fonctionnel, il faut non seulement que toutes les parties assument leurs responsabilités, mais encore qu'elles le fassent d'une façon concertée. Une action concertée de toutes les parties est particulièrement nécessaire pour améliorer ces quatres aspects.

Quatre aspects nous préoccupent

La communication d'information sur les résultats

Un élément essentiel du processus de responsabilisation

4.15 La Partie X de la LGFP définit les rôles et les responsabilités du Parlement, du gouvernement, des sociétés d'État et des vérificateurs. Le Parlement approuve la création, le mandat et le financement des sociétés d'État mères. Le gouvernement est chargé de l'approbation de leurs grandes orientations stratégiques. Les sociétés d'État doivent remplir leur mandat en appliquant de bonnes pratiques de gestion. Le rôle des vérificateurs est de fournir tous les ans au Parlement, au gouvernement en qualité d'actionnaire et aux sociétés d'État des évaluations indépendantes et objectives sur la présentation fidèle des états financiers ainsi que sur la conformité aux exigences légales et réglementaires établies. Par ailleurs, les vérificateurs fournissent au conseil d'administration des sociétés d'État, au moins une fois tous les cinq ans, une opinion indépendante sur les systèmes et les pratiques de gestion mis en oeuvre par les sociétés en vue de protéger l'actif, d'assurer la gestion économique et efficiente des ressources et l'efficacité des opérations.

4.16 Pour que le régime soit efficace, il faut des objectifs d'entreprise bien définis ainsi que des façons de mesurer les résultats en regard de ces objectifs et d'en faire rapport. La communication d'information sur les résultats constitue un élément essentiel du processus de responsabilisation.

4.17 En effet, la Partie X de la LGFP accorde beaucoup d'importance à l'information sur les résultats :

- Dans le résumé de leur plan d'entreprise, les sociétés d'État doivent énoncer leurs objectifs, leurs stratégies et les résultats prévus pour l'année;
- Dans leur rapport annuel, elles doivent indiquer la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs;
- Le Conseil du Trésor a le droit d'exiger que certaines données chiffrées sur les résultats soient incluses dans les rapports annuels;
- Le Conseil du Trésor a le droit d'exiger que les données chiffrées sur les résultats, publiées dans les rapports annuels, soient vérifiées.

4.18 La Direction générale des sociétés d'État, organisme qui relève à la fois du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor, a été créée en 1984 afin de faciliter et de mieux coordonner la gestion gouvernementale des sociétés d'État. Jusqu'ici, les initiatives prises par la Direction générale pour stimuler et améliorer le flux d'information ont été largement axées sur les plans d'entreprise et les budgets, notamment :

- L'établissement de lignes directrices sur la préparation des résumés des plans d'entreprise en 1987. Elles ont été évaluées récemment; leur mise à jour est prévue pour bientôt;
- Des consultations régulières avec chaque société d'État pour améliorer la qualité générale de son plan d'entreprise annuel et de son budget;
- La préparation d'un projet de lignes directrices sur les plans d'entreprise qui sera envoyé à chaque société d'État, et qui devrait aider à mieux énoncer les buts et les objectifs et à améliorer la communication de l'information sur les résultats;
- Le recours aux services d'un important cabinet d'experts-comptables pour préparer une première ébauche de lignes directrices sur les rapports annuels. D'autres travaux sur ces lignes directrices doivent avoir lieu, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général et avec le Bureau du vérificateur général, mais on attend la publication, prévue pour l'automne, de l'étude de l'Institut canadien des comptables agréés sur

l'information à fournir aux actionnaires dans le rapport annuel d'une entreprise.

Dans leur rapport annuel, les sociétés d'État doivent divulguer la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs.

4.19 Le fait que les sociétés d'État soient obligées de mesurer leurs résultats et de faire rapport à cet égard n'est pas seulement une obligation légale, mais aussi une bonne pratique de gestion. Les gestionnaires doivent non seulement connaître leurs objectifs, de façon claire et précise, mais aussi savoir s'ils les atteignent. Ils doivent en outre pouvoir démontrer qu'ils connaissent le niveau et la qualité des biens ou services offerts par la société ainsi que le coût auquel ces biens sont fournis et ces services assurés.

4.20 C'est en 1976 que nous avons signalé pour la première fois qu'il manquait un élément essentiel dans le processus de responsabilisation. À cette époque, nous avions souligné que l'information contenue dans les rapports annuels des sociétés d'État n'était ni suffisante ni pertinente pour permettre au Parlement d'évaluer leurs activités. En 1989, nous avons mentionné que, même si le volume et l'à-propos de l'information que reçoit le Parlement sur les sociétés d'État s'étaient considérablement améliorés, la qualité demeurait inégale, notamment au niveau de la formulation des objectifs et de leur rapport avec le rendement.

4.21 En 1990, nous avons signalé qu'au cours des examens spéciaux effectués par notre Bureau, nous avions décelé des lacunes communes à toutes les sociétés d'État au plan des systèmes et des méthodes, notamment l'absence d'objectifs clairs, une évaluation insatisfaisante des résultats obtenus et des rapports sur le rendement qui laissaient à désirer. Nous avons conclu que :

> Les sociétés d'État peuvent difficilement rendre compte de leurs activités si elles n'ont pas d'énoncés clairs et précis de leurs objectifs ou si elles ignorent la mesure dans laquelle elles les ont atteints ou si elles n'ont pas de rapports qui le précisent.

4.22 Les rapports annuels sont, pour les députés, un des documents essentiels à la reddition des comptes, car ils leur permettent de juger si les dirigeants des sociétés d'État s'acquittent des responsabilités qui leur sont imparties. On trouve aussi d'autres renseignements utiles sur les activités des sociétés d'État dans les résumés des plans d'entreprise et des budgets, ainsi que dans le *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada* du président du Conseil du Trésor.

En 1989 et en 1990, nous avons signalé des faiblesses dans la communication des résultats obtenus en regard des objectifs.

Les renseignements sur les résultats, publiés dans les rapports annuels, sont insuffisants

4.23 Nous avons examiné les rapports annuels de 40 des 57 sociétés d'État mères pour l'exercice 1990, afin de déterminer s'ils reflétaient leurs résultats et si les sociétés avaient indiqué, conformément à l'alinéa 150(3)c) de la LGFP, la mesure dans laquelle elles avaient atteint leurs objectifs. Nous n'avons pas examiné les rapports annuels des quatre sociétés d'État inactives, des huit sociétés exemptées des dispositions de la LGFP et des cinq dernières sociétés d'État créées.

4.24 Nous avons cherché des énoncés clairs des objectifs. La répétition du mandat conféré par la loi à la société n'a pas été jugée adéquate, car le mandat ne donne pas de repères assez précis pour mesurer les progrès réalisés. Nous avons cherché des mesures ou des déclarations qui indiqueraient dans quelle mesure la société avait atteint ses objectifs.

4.25 Nous avons constaté que, dans leur rapport annuel, la majorité des sociétés d'État

ne révèlent pas la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs, même s'il s'agit d'une exigence depuis 1984. Cette constatation correspond à l'observation que nous avons faite en 1990. Nous notions alors que l'absence de mesure des résultats et de communication d'information à ce sujet dans les rapports figurait parmi les lacunes le plus souvent signalées aux conseils d'administration par suite des examens spéciaux effectués par notre Bureau.

4.26 L'information sur les résultats publiés dans les rapports annuels est largement inadéquate pour plusieurs raisons. Nous avons constaté que :

- la majorité des rapports annuels, lorsqu'ils présentaient de l'information sur les résultats, n'indiquaient pas les objectifs fixés pour la période visée;
- souvent, les données sur les résultats n'étaient pas présentées de façon précise et mesurable;
- dans les cas où l'on avait comparé les résultats aux objectifs fixés, on négligeait souvent de mentionner certains objectifs ou éléments du mandat de la société.

La majorité des sociétés d'État ne divulguent pas dans leur rapport annuel la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs.

4.27 Nous avons constaté que, même si de nombreux rapports fournissaient certains renseignements sur les services offerts ou sur les activités réalisées pendant l'année, il n'y avait souvent aucune mention des objectifs visés par la direction, et donc, aucune base sur laquelle comparer les résultats obtenus. Certains rapports contenaient des données sur les résultats en regard des objectifs énoncés dans le résumé du plan d'entreprise, mais ces objectifs n'étaient pas mentionnés dans les rapports annuels. Pour être utile au lecteur du rapport annuel, l'énoncé sur la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints doit comprendre des renvois explicites aux objectifs en regard desquels les résultats sont mesurés.

4.28 Le type d'information sur les résultats que l'on retrouve dans les rapports annuels varie beaucoup. Dans certains cas, les rapports contenaient des énoncés qui indiquaient, sans information à l'appui, que «les objectifs avaient été atteints». On avait négligé de quantifier les objectifs et les résultats, alors qu'il aurait été facile de le faire. Par exemple, les sociétés pourraient utiliser plus souvent des ratios de productivité, d'efficience, ou de recouvrement des coûts. Elles pourraient employer des mesures qui évaluent la fiabilité, la rapidité et l'accessibilité des services fournis.

4.29 Dans d'autres cas, les mesures chiffrées qui avaient été fournies n'étaient pas assez bien expliquées pour être utiles. Lorsqu'elles communiquent de l'information sur la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs, les sociétés devraient, s'il y a lieu, fournir des renseignements supplémentaires pour que les données soient utiles au lecteur. Ces renseignements pourraient :

- expliquer le lien entre les données statistiques publiées et les activités, les stratégies ou les objectifs de la société;
- expliquer les écarts entre les résultats prévus et ceux obtenus;
- comparer les résultats à ceux d'autres sociétés, de l'industrie ou, à tout le moins, à ses résultats antérieurs.

4.30 Il est rare que les données ou les statistiques à elles seules puissent fournir un aperçu complet de la situation.

4.31 Le mandat d'une société d'État englobe habituellement plusieurs aspects, notamment les finances, l'exploitation et la politique gouvernementale. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, l'information sur les résultats ne portait pas sur tous les objectifs de la société. Faire rapport sur un ou deux objectifs pour en exclure d'autres peut parfois être trompeur, car les sociétés sont souvent obligées de faire des

compromis entre divers objectifs qui se font concurrence. Pour que l'information sur les résultats soit plus utile au Parlement lorsqu'il doit autoriser le financement des sociétés d'État, il est important, voire essentiel, qu'elle touche à tous les aspects clés du mandat et des objectifs de la société.

4.32 Lorsque les sociétés rendent compte de la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs, elles ne le font pas de façon systématique, ce qui complique beaucoup la tâche du lecteur qui désire trouver de l'information sur les résultats d'une société d'État dans son rapport annuel. Pour aider les utilisateurs des rapports annuels, il serait bon de présenter l'information sur les résultats, publiée conformément à la LGFP, dans une section facilement repérable.

4.33 Nous avons comparé la situation actuelle à l'information sur les résultats communiquée dans les rapports annuels il y a cinq ans. Quoiqu'il y ait certains signes d'amélioration, il reste encore beaucoup à faire.

Le fait de communiquer de l'information inexacte ou incomplète peut être plus nuisible que le fait de ne pas en fournir du tout.

4.34 Dans notre examen, nous n'avons pas analysé la qualité de l'information sur les résultats présentée dans les rapports annuels. Par exemple, nous n'avons pas tenté de répondre aux questions suivantes :

- Les objectifs et les mesures des résultats qui sont communiqués sont-ils complets et pertinents par rapport au mandat conféré par la loi à la société?
- L'information fournit-elle un aperçu objectif du progrès réalisé dans la poursuite des objectifs fixés?
- Les données sont-elles exactes?

4.35 La qualité de l'information sur les résultats est néanmoins très importante. Le fait de communiquer de l'information inexacte ou incomplète peut être plus nuisible que le fait de ne pas en fournir du tout. Nous constatons qu'une société en particulier a pris l'initiative de faire attester par un vérificateur externe certaines données clés sur les résultats. Toutefois, les données non financières sur les résultats dans les rapports annuels des sociétés d'État ne font habituellement pas l'objet d'une vérification.

Mesurer les résultats et en faire rapport est une tâche complexe

4.36 Même s'il s'agit d'une exigence légale pour les sociétés d'État, la préparation d'un rapport indiquant dans quelle mesure elles ont atteint leurs objectifs n'est pas facile. Les mandats des sociétés d'État sont souvent vastes et font appel à des concepts difficiles à mesurer. Néanmoins, il faut que les dirigeants des sociétés d'État et les conseils d'administration établissent des objectifs clairs, conformes au mandat conféré par la loi, et qu'ils élaborent des stratégies appropriées pour les réaliser. À l'instar d'une société du secteur privé, il est difficile pour une société d'État de gérer une activité sans s'être fixé des cibles ou sans avoir posé des jalons précis en regard desquels mesurer l'atteinte des objectifs. Les sociétés doivent déterminer quels sont les objectifs les plus importants pour elles, pour le gouvernement et pour le Parlement.

4.37 La sélection des indicateurs de rendement en regard des objectifs fixés n'est pas facile non plus. Il est rare que les résultats d'une société d'État puissent être évalués de manière significative si un seul critère ou indicateur de rendement est employé. Il faudra peut-être utiliser de nombreux indicateurs pour évaluer les diverses dimensions de ses activités, notamment la politique gouvernementale, les finances et l'exploitation. Il faut aussi faire attention dans le choix des indicateurs et dans l'élaboration des procédures qui permettront de mesurer les résultats obtenus et d'en rendre compte.

4.38 Mesurer les résultats et en rendre compte n'est certes pas commode. Pour ce faire, il faut évaluer le rendement de façon objective, reconnaître les échecs et les lacunes et prendre des mesures correctives. Il est compréhensible qu'une société d'État, qui évolue dans un milieu très compétitif, soit réticente à communiquer ses résultats. Cependant, il faut comprendre que toutes les sociétés d'État, par définition, appartiennent entièrement à l'État, qu'elles sont des instruments de la politique gouvernementale, qu'elles sont financées à divers degrés par des fonds publics et qu'elles doivent, en définitive, rendre compte au Parlement.

L'importance de la communication des résultats est généralement reconnue

4.39 Il est de plus en plus admis, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, au Canada et à l'étranger, qu'il faut que les entreprises communiquent plus d'information sur leurs résultats et que les résultats financiers en soi ne suffisent pas à répondre à toutes les préoccupations et à tous les besoins d'information des actionnaires. Les ministères et les organismes du gouvernement fédéral sont tenus, depuis le début des années quatre-vingts, de communiquer de l'information sur les résultats de leurs programmes et de leurs activités dans la Partie III du Budget des dépenses. L'obligation de rendre compte des résultats est un élément important de l'initiative Fonction publique 2000.

Certes, il n'est pas facile de mesurer les résultats et de communiquer l'information à ce sujet, mais il s'agit de bonnes pratiques de gestion.

4.40 De plus, pour le secteur privé, les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario et du Québec ont encouragé les dirigeants des entreprises à améliorer leurs rapports annuels en y présentant une analyse des activités de l'année. Elles ont exigé des liens plus étroits entre les données sur les résultats et le narratif, une présentation plus ouverte et plus honnête des questions stratégiques et des enjeux ainsi que des bases de comparaison plus significatives et plus complètes pour les données sur les résultats.

4.41 On effectue actuellement des études importantes sur l'amélioration de ce genre d'information dans les rapports annuels des entreprises du secteur privé. Par exemple, afin d'améliorer les rapports annuels des entreprises, une importante étude sur l'information à fournir aux actionnaires dans le rapport annuel est en cours, sous les auspices de l'Institut canadien des comptables agréés. Le rapport d'étude, qui comprendra des conclusions et des recommandations sur la discussion et l'analyse, par la direction, de la situation financière et des résultats d'exploitation de la société, doit être publié vers la fin de 1991. De plus, en 1990, la Société des comptables en management du Canada a publié un document de recherche à ce sujet, intitulé «An Overview of Annual Reports and Guidelines for the Preparation of Annual Reports».

4.42 Les sociétés d'État ont également besoin de règles appropriées.

Conclusion : Les améliorations se font attendre depuis longtemps

4.43 Dans le contexte actuel, où les ressources publiques sont de plus en plus restreintes, obliger les sociétés d'État à rendre compte de l'efficience et de l'efficacité de leur rendement (résultats) est primordial. La mesure des résultats et la communication de l'information à ce sujet forment un élément très important du régime de responsabilisation. En effet, lorsque le président du Conseil du Trésor a déposé les modifications à la *Loi sur l'administration financière*, en 1984, il a déclaré que «le Parlement aura accès automatiquement et de manière continue à des renseignements frais et appropriés lui permettant de juger si chaque société de la Couronne a atteint ses objectifs relativement à chaque période de planification». Sept ans plus tard, cette information, qui, en général, ne figure toujours pas dans les rapports annuels, se fait toujours attendre.

4.44 Dans leurs rapports annuels, les sociétés d'État devraient indiquer :

- **Quels sont leurs objectifs;**
- **La mesure dans laquelle elles ont atteint chaque objectif;**
- **Tout autre renseignement nécessaire pour comprendre l'importance de l'information sur les résultats.**

L'information sur les résultats, publiée dans les rapports annuels, a besoin d'amélioration.

4.45 La Partie X de la LGFP confère au Conseil du Trésor le pouvoir d'exiger que les sociétés améliorent l'information qu'elles publient dans leurs rapports annuels. Il peut, par exemple,

- Adopter des règlements ou établir des lignes directrices sur les rapports annuels;
- Exiger que les sociétés ajoutent certains renseignements chiffrés sur les résultats dans leurs rapports annuels;
- Exiger la vérification de ces renseignements chiffrés.

4.46 Jusqu'ici, le Conseil du Trésor a choisi de ne pas prendre les mesures susmentionnées.

4.47 Nous répétons notre recommandation de 1990 :

Il faudrait que les sociétés qui ne communiquent pas actuellement de renseignements chiffrés sur leur rendement trouvent, en collaboration avec leurs ministres responsables et le Conseil du Trésor, des moyens satisfaisants de mesurer le rendement et de communiquer, dans leur rapport annuel, l'information obtenue. Bien qu'il s'agisse d'une disposition facultative de la LGFP, il devrait y avoir vérification de ces renseignements.

4.48 Jusqu'ici, nous n'avons pas signalé les cas de sociétés qui ne se sont pas conformées à la recommandation : nous leur avons laissé le temps de clarifier leurs objectifs et de décider des mesures à prendre. Toutefois, nous croyons maintenant que, depuis la modification de la Loi il y a sept ans, suffisamment de temps s'est écoulé. Étant donné l'importance de l'information sur les résultats, nous avons l'intention, dans le cadre de notre vérification annuelle des sociétés d'État, de continuer de vérifier si ces sociétés respectent l'importante disposition de la LGFP qui exige que chaque rapport annuel comprenne un énoncé de la mesure dans laquelle la société a atteint ses objectifs. Nous envisagerons la possibilité de signaler les cas de non-respect de la loi. De plus, dans le cadre de notre prochaine série d'examens spéciaux, nous examinerons les principaux systèmes et méthodes utilisés pour mesurer les résultats obtenus en regard des objectifs et pour en rendre compte.

La comptabilisation des crédits parlementaires

Les états financiers sont une source fondamentale d'information

4.49 Les états financiers vérifiés que contiennent les rapports annuels des sociétés d'État constituent une importante source d'information pour le Parlement. En effet, c'est dans leurs états financiers que les sociétés d'État rendent compte de la façon dont elles utilisent leurs ressources, y compris le financement qu'elles obtiennent du gouvernement sous forme de crédits parlementaires.

4.50 Les sociétés d'État reçoivent des fonds du Parlement sous diverses formes et à diverses fins. Les crédits budgétaires, qui influent directement sur le déficit fédéral, servent à financer directement les dépenses d'exploitation et d'immobilisations des sociétés d'État. Les crédits non budgétaires, qui

n'influent pas sur le déficit fédéral, mais qui augmentent l'ensemble des engagements financiers du gouvernement du Canada, sont accordés sous diverses formes, par exemple sous forme de prêts, d'investissements et d'avances. Les crédits parlementaires sont principalement utilisés pour les dépenses d'exploitation et d'immobilisations, les prêts et les avances et les prises de participation. Étant donné l'importance des fonds octroyés aux sociétés d'État, il est essentiel que l'information soit aisément accessible pour bien montrer à quelles fins ces fonds ont été utilisés.

L'information sur le financement budgétaire octroyé par le Parlement n'est pas présentée de façon claire et uniforme

4.51 Cette année, nous avons examiné les états financiers des sociétés d'État qui ont reçu des crédits parlementaires en 1989-1990 afin de déterminer s'ils fournissaient de l'information claire, simple et intelligible au sujet de la somme et de la nature de ces fonds.

4.52 Nous avons constaté des variations dans la comptabilisation des crédits accordés au titre des dépenses d'exploitation et d'immobilisations et dans l'information communiquée à ce sujet. Par exemple, certaines sociétés d'État ont porté les crédits parlementaires au titre de l'exploitation dans l'état des résultats tandis que d'autres les ont portés au bilan. De plus, les sociétés d'État qui avaient porté les crédits au titre de l'exploitation dans l'état des résultats ne l'avaient pas toujours fait de la même manière. Dans certains cas, les crédits au titre de l'exploitation ont été portés à l'état des résultats au poste des revenus; dans d'autres cas, ils ont été appliqués en réduction des dépenses et, dans d'autres encore, ils ont été appliqués en réduction du coût net d'exploitation.

4.53 Les crédits au titre des dépenses d'immobilisations ont été utilisés par certaines sociétés d'État pour réduire le coût de l'actif, alors que d'autres s'en sont servies pour augmenter l'avoir.

4.54 Cette grande diversité de méthodes de comptabilisation et de présentation de l'information est source d'un certain nombre de problèmes. Premièrement, il est souvent difficile de déterminer dans les états financiers d'une société, la somme totale du financement reçu au moyen de crédits parlementaires.

4.55 Certaines sociétés d'État ont fourni de l'information supplémentaire dans les notes afférentes aux états financiers pour expliquer, par exemple, les conventions comptables utilisées pour comptabiliser les crédits, ou pour expliquer plus en détail un type particulier de crédit. Il y a toutefois très peu de sociétés qui fournissent de l'information complète sur tous les types de financement budgétaire et sur la somme totale reçue du Parlement au cours de l'exercice.

4.56 La valeur totale du financement budgétaire accordé à chaque société d'État est donnée dans le tableau 2 du *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada* du président du Conseil du Trésor. Il est cependant difficile de faire le lien entre ces sommes et les chiffres qui figurent dans les états financiers de chacune des sociétés.

Il est souvent difficile d'établir la valeur totale du financement budgétaire qu'ont reçu les sociétés d'État en parcourant leurs états financiers.

4.57 Deuxièmement, puisque les sociétés d'État ne divulguent pas uniformément les sommes qu'elles reçoivent en crédits parlementaires ou ne donnent pas d'explications claires, les utilisateurs des états financiers peuvent fort bien faire des comparaisons inappropriées et tirer des conclusions erronées. Par exemple :

- Le fait de comparer l'investissement en immobilisations d'une société d'État à celui d'une autre peut être trompeur, car certaines sociétés déduisent les crédits du coût de l'actif tandis que d'autres ne le font pas.

- La comparaison des résultats d'exploitation peut aussi être difficile, car certaines sociétés d'État incluent les crédits parlementaires dans le calcul du revenu net ou de la perte nette, tandis que d'autres l'inscrivent comme augmentation de l'avoir.

À cause des méthodes actuelles de présentation de l'information, il est difficile de comparer les sociétés d'État à partir de leurs états financiers.

4.58 Ces différentes façons de comptabiliser et de présenter les crédits peuvent se justifier pour chaque société d'État prise individuellement, conformément aux principes comptables généralement reconnus, mais, du point de vue des utilisateurs des états financiers (y compris le gouvernement et le Parlement), elles communiquent de l'information sensiblement différente au sujet de la situation financière et des résultats d'exploitation des sociétés d'État.

Les règles actuelles ont besoin d'être étoffées

4.59 Aux fins de clarté et de comparabilité, il est important que les sociétés d'État suivent les mêmes conventions lorsqu'elles communiquent de l'information sur la façon dont elles utilisent leurs crédits parlementaires. La Partie X de la LGFP exige que les sociétés d'État assujetties à cette Loi préparent leurs états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR), ainsi qu'aux règlements que peut prendre le Conseil du Trésor. De plus, il est généralement admis, selon les PCGR, que les opérations semblables, effectuées dans des conditions semblables, devraient être comptabilisées et présentées de façon semblable.

4.60 Les prises de position sur la comptabilité, dérivées pour la plupart des méthodes du secteur privé, ne traitent pas précisément de toutes les questions liées à la comptabilisation des crédits parlementaires et à la communication de l'information à leur sujet. Cela dit, et vu le caractère unique de chacune des sociétés, il n'est pas surprenant qu'au fil des ans, elles aient adopté de nombreuses conventions comptables différentes pour présenter l'information sur les crédits parlementaires.

4.61 En 1989, au cours de notre examen de la mise en oeuvre du régime de la LGFP, nous avons remarqué que, dans la comptabilisation des crédits parlementaires, les PCGR n'avaient pas été appliqués uniformément par toutes les sociétés d'État.

4.62 Nous avons donc signalé, dans notre Rapport annuel de 1989, que «cette situation pourrait donner au Conseil du Trésor l'occasion d'exercer le pouvoir qui lui a été conféré d'arrêter des règlements au sujet des états financiers et, plus particulièrement, d'augmenter ou de compléter les PCGR afin de favoriser une divulgation plus uniforme et plus rationnelle». Jusqu'ici, aucune ligne directrice et aucun règlement n'ont été adoptés.

Conclusion : Il faut améliorer la présentation de l'information sur les crédits parlementaires dans les états financiers

4.63 L'utilité des états financiers pour la reddition des comptes est considérablement réduite à cause du manque d'information complète sur les crédits parlementaires et à cause de l'incidence majeure des méthodes divergentes de comptabilisation et de présentation de l'information sur les résultats d'exploitation et sur la situation financière des sociétés d'État. En conséquence, l'utilisation d'un grand nombre de méthodes comptables pour le même genre d'opérations ne devrait pas continuer.

Pour résoudre ce problème, il faudra que tous les intéressés concertent leurs efforts.

4.64 Il n'existe pas de solution facile à tous ces problèmes. Pour concevoir des méthodes plus uniformes en vue de comptabiliser les crédits parlementaires et de présenter

l'information y afférente, les sociétés d'État, le gouvernement, les organismes centraux, les vérificateurs et la profession comptable devront concerter leurs efforts et travailler en étroite collaboration.

4.65 Pour arriver à augmenter la clarté et l'uniformité de l'information financière, le Conseil du Trésor, les sociétés d'État, leurs vérificateurs et la profession comptable devraient examiner la situation et proposer la façon la plus appropriée de rendre compte des crédits parlementaires et de communiquer de l'information à ce sujet.

La vérification interne

Un élément important du régime

4.66 Dans le cadre de la LGFP, le but premier de la vérification interne est de déterminer, pour le conseil d'administration, si la direction respecte l'obligation légale de mettre en oeuvre des systèmes et des méthodes pour s'assurer que les éléments d'actif sont protégés et contrôlés, que les ressources sont gérées de manière économique et efficiente et que les activités sont réalisées de façon efficace. Ainsi, la vérification interne facilite le travail du vérificateur externe, tant pour la vérification annuelle que pour l'examen spécial périodique. Le régime est donc plus efficient.

L'étendue et le mandat de la vérification interne des sociétés d'État sont prévus par la loi.

4.67 Qu'elle soit confiée au personnel de la société ou à des vérificateurs indépendants, la vérification interne est obligatoire en vertu de la Partie X de la LGFP, à moins que la société n'obtienne une exemption. Une exemption peut être accordée si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

4.68 De plus, l'étendue et le mandat de la vérification interne, ainsi que l'obligation du vérificateur externe de se fier aux résultats de la vérification interne, dans la mesure où il les juge utilisables, lorsqu'il effectue la vérification annuelle et l'examen spécial, sont prévus par la loi.

4.69 Enfin, la Partie X de la LGFP oblige en outre le conseil d'administration de chaque société d'État à établir un comité de vérification pour surveiller l'exécution des vérifications internes, examiner les états financiers, le rapport annuel du vérificateur, le plan et le rapport d'examen spécial et conseiller le conseil d'administration sur ceux-ci. Le vérificateur ou tout membre du comité de vérification peut convoquer une réunion du comité.

4.70 Cette situation est très différente de celle des ministères et des organismes du gouvernement, où l'exécution et l'étendue des vérifications internes et le rôle des comités de vérification sont déterminés par la politique administrative plutôt que par une loi.

Légère amélioration au chapitre des vérifications internes

4.71 Dans son rapport sur la mise en oeuvre de la Partie X de la LGFP en 1989, et sur le régime de vérification en 1990, le Bureau s'est dit très en faveur de la vérification interne et du régime de vérification plus rigoureux. La vérification interne est un des outils essentiels dont dispose la direction des sociétés d'État pour assurer le maintien de méthodes et de systèmes satisfaisants. Son existence et sa vaste portée devraient, dans une certaine mesure, donner aux conseils d'administration et au gouvernement la certitude que les sociétés d'État maintiennent des systèmes et des méthodes conçus pour protéger les éléments d'actif, assurer la gestion économique et efficiente des ressources et l'efficacité des opérations.

4.72 Lorsque nous avons revu l'expérience connue au cours du premier cycle d'examens spéciaux, nous avons constaté que, des 28 sociétés dont nous étions les examinateurs, cinq sociétés actives n'avaient ni effectué de vérifications internes ni obtenu d'exemption.

4.73 La situation s'est améliorée depuis. Parmi les cinq sociétés actives qui n'avaient pas respecté les exigences de la LGFP, deux ont depuis effectué des vérifications internes. Une des sociétés est en cours de dissolution. Par contre, deux sociétés ne se sont toujours pas conformées à la loi, qui exige soit qu'elles procèdent à des vérifications internes, soit qu'elles obtiennent une exemption.

L'exécution de vérifications internes ne constitue qu'un aspect du régime; la qualité des vérifications a autant d'importance.

4.74 L'exécution de vérifications internes ne constitue qu'un aspect du régime. L'étendue, la qualité, le moment choisi, l'objectivité et l'autonomie des vérificateurs internes ont autant d'importance.

4.75 En 1990, par exemple, nous avons signalé que, dans le cas des 14 sociétés qui effectuaient des vérifications internes, l'utilisation que nous avons faite des travaux de vérification interne pouvait varier largement, c'est-à-dire aller de nulle à très grande. D'après nos constatations de 1989, les sociétés qui avaient un service de vérification interne bien rodé ont rapidement assumé les responsabilités qui leur ont été confiées lors de l'établissement du régime en 1984. Dans d'autres cas, il a fallu du temps pour constituer des équipes de vérification interne, élaborer des méthodes et acquérir l'expérience nécessaire.

On s'attend à ce que la vérification interne soit renforcée davantage

4.76 Le mandat de la vérification interne figure dans la loi depuis sept ans déjà. Le deuxième cycle d'examens spéciaux est en cours. Nous nous attendons à ce que les sociétés aient amélioré la façon dont elles remplissent leur mandat. Par exemple, nous nous attendons à ce que :

- Les services de vérification interne effectuent d'importants travaux pour évaluer si la direction de la société d'État a mis en oeuvre, comme elle le devait, certains systèmes et certaines méthodes;
- Les services de vérification interne effectuent un suivi pour s'assurer que la direction corrige toute lacune importante signalée dans les rapports d'examens spéciaux;
- Le comité de vérification joue un rôle actif dans la supervision du travail de vérification interne.

4.77 Si les améliorations prévues se concrétisent avant la deuxième série d'examens spéciaux, le vérificateur externe pourra peut-être utiliser davantage les travaux de la vérification interne. De plus, grâce à la vérification interne, nous pourrions nous attendre à ce que le nombre de lacunes importantes, par rapport au premier cycle d'examens spéciaux, soit moins élevé.

Pour remplir leur mandat, les services de vérification interne auront besoin d'un appui solide de la direction et du comité de vérification.

Conclusion : La vérification interne a besoin d'un appui solide

4.78 Nous reconnaissons qu'à cause de l'ampleur de son mandat, la vérification interne est onéreuse. Puisque l'étendue de la vérification interne est prévue par la loi et que toutes les sociétés d'État sont tenues d'effectuer des vérifications internes, à moins d'en être spécifiquement exemptées, il est clair que la vérification interne est censée jouer un rôle important et efficace. Mais son succès dépendra de l'importance de l'appui de la direction et de la participation active du comité de vérification du conseil d'administration. Par exemple, la direction voudra naturellement que certaines ressources de vérification interne se consacrent à ses besoins directs. Toutefois, les services de vérification interne doivent disposer de ressources suffisantes pour remplir le mandat qui leur est conféré par la loi.

4.79 Nous continuerons de contrôler la vérification interne des sociétés d'État. Nous espérons qu'en 1994, soit dix ans après que la vérification interne aura été consacrée par la loi, nous pourrons constater que la vérification interne est bel et bien en place et qu'elle fonctionne comme prévu.

Les sociétés d'État exemptées de la Partie X de la LGFP

Les sociétés exemptées ne sont pas assujetties aux principales dispositions du régime de responsabilisation

4.80 Depuis son établissement en 1984, le régime de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État s'applique à toutes les sociétés d'État mères, sauf sept. Une autre société a été exemptée en 1984. La LGFP prévoit que toute société d'État mère créée ou acquise après cette date doit être inscrite dans l'une des annexes de la LGFP dans les 60 jours ou être dissoute.

4.81 Avant 1984, la LGFP ne s'appliquait qu'aux sociétés d'État qui figuraient en annexe et non à leurs filiales en propriété exclusive. En outre, puisque l'on n'était pas tenu d'inscrire en annexe les nouvelles sociétés d'État, les annexes n'étaient pas toujours mises à jour lorsqu'une nouvelle société était créée ou acquise ou lorsque son statut était modifié. Par conséquent, l'application de la LGFP aux sociétés d'État n'était ni intégrale ni à jour.

Par le passé, nous nous sommes dits inquiets du fait que certaines sociétés étaient exemptées des dispositions de la Partie X de la Loi sur la gestion des finances publiques.

4.82 En 1989, nous avons constaté une nette amélioration, c'est-à-dire qu'«à l'exception de quelques sociétés d'État qui sont exemptées,» le régime de 1984 s'appliquait à toutes les sociétés d'État. Dans le Chapitre 1 du même rapport, nous avons recommandé que la situation des sociétés exemptées soit clarifiée et que, dans la mesure du possible, en tenant compte de leurs besoins particuliers, celles-ci soient assujetties aux principes de la Partie X.

4.83 Certaines sociétés ont été exemptées parce qu'on jugeait nécessaire de protéger la nature spéciale de leur rapport avec le gouvernement, c'est-à-dire leur autonomie face au pouvoir politique et au contrôle bureaucratique. Par conséquent, elles n'ont pas été assujetties à certaines dispositions qui favorisent la bonne gestion et la reddition des comptes.

4.84 Cela signifie que ces sociétés n'ont pas été tenues de présenter au Parlement des résumés de plan d'entreprise pour informer le Parlement de leurs objectifs. Elles n'ont pas été soumises à l'exigence légale de révéler dans leurs rapports annuels la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs. On ne leur a pas imposé d'exigences explicites à l'égard des responsabilités de la direction, par exemple le maintien de systèmes et de méthodes devant fournir une certitude raisonnable que l'actif est protégé, que les ressources sont gérées de façon économique et efficiente et que les opérations sont efficaces. Elles n'ont en outre pas été obligées de réaliser des vérifications internes ou de créer des comités de vérification. Enfin, ces sociétés n'ont pas eu, aux termes de la loi, à se soumettre à des examens spéciaux ou même, dans certains cas, à une vérification de la conformité aux textes réglementaires, une partie importante des dispositions de la LGFP sur la vérification annuelle.

Un pas dans la bonne voie

4.85 Depuis 1989, des mesures ont été prises pour que les exigences régissant l'une des sociétés exemptées, soit la Société Radio-Canada (SRC), soient conformes à la Partie X de la LGFP. On l'a fait par l'ajout des dispositions pertinentes de la LGFP à la *Loi sur la radiodiffusion* révisée, qui contient des modifications à la loi habilitante de la SRC. Il s'agit d'un pas important dans la bonne direction, puisque la SRC reçoit environ

70 p. 100 du financement accordé par le gouvernement aux sociétés d'État exemptées.

4.86 Grâce à l'adoption de cette nouvelle loi, en 1991, la SRC est soumise à des exigences de reddition des comptes parallèles. Par exemple, elle doit déposer des résumés de plan d'entreprise pour informer le Parlement de ses objectifs, de ses stratégies et des résultats prévus et elle doit divulguer, dans son rapport annuel, la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs. La responsabilité de la direction de mettre en oeuvre des systèmes et des méthodes et de procéder à des vérifications internes est clairement énoncée de la même manière qu'elle l'est dans la Partie X de la LGFP. De plus, la SRC est assujettie à des dispositions parallèles relativement à la vérification annuelle et doit subir un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans.

Des dispositions parallèles ont été ajoutées à la loi qui régit l'une des sociétés d'État exemptées.

Nous avons encore certaines inquiétudes

4.87 Il y a cependant d'autres sociétés d'État qui sont encore exemptées de la Partie X de la LGFP, sans dispositions parallèles pour clarifier les responsabilités de la direction ou pour uniformiser les comptes rendus au Parlement. De plus, le nombre de sociétés exemptées est à la hausse puisque deux autres sociétés l'ont été.

La responsabilisation et le contrôle sont deux notions différentes

4.88 Il convient de noter que nous ne sommes pas au courant de problèmes que ces sociétés auraient pu éviter si elles avaient été soumises à la Partie X. Nous avons en outre constaté qu'un nombre important de sociétés exemptées se sont volontairement conformées aux dispositions importantes de la LGFP. Nous croyons, toutefois, que bon nombre des dispositions de la Partie X de la LGFP, en particulier celles qui ont trait aux responsabilités de la direction, à la reddition des comptes et à la vérification, seraient utiles aux responsables de la gestion et du contrôle de ces sociétés d'État et au Parlement.

4.89 «Uniformiser les règles auxquelles sont assujetties ces sociétés d'État» ne veut pas nécessairement dire que leur exemption ou leur autonomie par rapport aux contrôles bureaucratiques et politiques superflus doivent leur être retirées. Il y a de nombreuses façons de procéder à cette uniformisation, par exemple :

- incorporer les articles pertinents de la Partie X de la LGFP à la loi habilitante de chacune des sociétés exemptées ou
- inscrire les sociétés dans les annexes de la LGFP, mais les exempter de certaines dispositions.

4.90 On peut faire une distinction entre les aspects du régime qui visent le contrôle et ceux qui visent la responsabilisation. Cette distinction se reflète, à l'heure actuelle, dans le traitement de quelques sociétés qui sont exemptées de certaines dispositions de la Partie X de la LGFP plutôt que de la Loi entière.

4.91 Le fait que certaines sociétés exemptées se soumettent déjà à certaines exigences de base de la reddition des comptes, soit en respectant leurs obligations légales, soit de leur propre initiative, ne fait que renforcer l'argument voulant qu'une distinction soit faite entre les questions de contrôle et les questions de responsabilisation. Par exemple, quatre des huit sociétés exemptées se sont soumises de leur plein gré à une vérification de l'optimisation des ressources. De plus, la moitié des sociétés ont créé des fonctions de vérification interne et des comités de vérification.

4.92 En résumé, nous croyons que des énoncés précis sur les responsabilités de la direction, les exigences de la responsabilisation et les dispositions de vérification peuvent et doivent être incorporées à la loi. On peut faire preuve d'une certaine souplesse quant à la portée des dispositions de contrôle en tenant

compte de la nature de l'organisme et de ses besoins d'autonomie. Par contre, s'il y a trop de traitements différents, la structure et la raison d'être du régime global s'en trouveront affaiblies.

Conclusion : Besoin de clarification

4.93 Les modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* en 1984 ont été conçues pour assurer une reddition de comptes uniforme et adéquate. Nous nous préoccupons toujours du fait que certains éléments clés de la Partie X de la LGFP n'ont pas été appliqués à toutes les sociétés exemptées, tel qu'il avait été prévu lorsque la Partie X de la Loi a été introduite.

Nos préoccupations persistent, car le nombre de sociétés exemptées augmente.

4.94 Par conséquent, dans le cas de ces sociétés d'État :

- le Parlement ne reçoit peut-être pas assez d'information pour examiner de près et autoriser l'utilisation des fonds publics et pour exiger du gouvernement qu'il rende compte de l'atteinte des objectifs respectifs de ces sociétés;
- la responsabilité de la direction quant à l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources n'est pas aussi claire;
- ces sociétés ne sont pas assujetties à un régime de vérification suffisamment large pour que soient traitées toutes les questions qui intéressent le Parlement.

4.95 De plus, nous nous préoccupons du fait que le nombre de sociétés d'État exemptées des exigences importantes de la Partie X de la LGFP augmente.

4.96 Par conséquent, nous répétons notre recommandation de 1989 :

> **Le statut de toutes les sociétés exemptées devrait être clarifié et, dans la mesure du possible et en tenant compte de leurs besoins particuliers, elles devraient être assujetties aux principes de la Partie X de la LGFP.**

Conclusions

4.97 Les sociétés d'État comptent encore pour une partie importante des activités du gouvernement. Elles doivent rendre compte de leurs activités au gouvernement et au Parlement.

4.98 Pour assurer et maintenir l'obligation de rendre compte, il est essentiel de communiquer de l'information aux députés fédéraux afin de leur permettre d'en arriver à des conclusions éclairées sur les sociétés d'État. Il est important que le Parlement sache dans quelle mesure les activités d'une société répondent aux besoins pour lesquels elle a été créée. Il est également important que le Parlement ait une image très claire, à partir des états financiers de chaque société d'État, de la façon dont les crédits parlementaires sont utilisés.

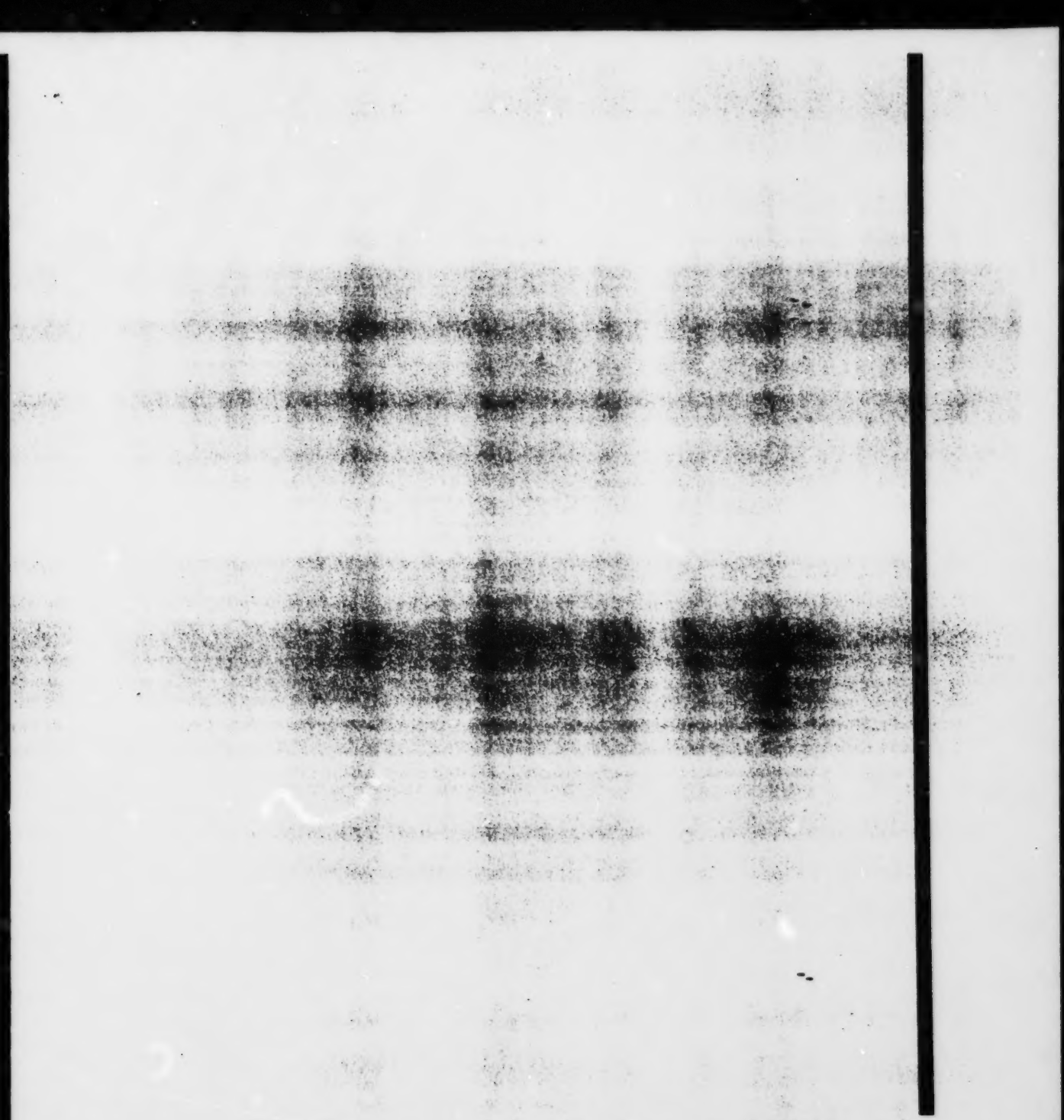
Il faut plus d'efforts concertés pour améliorer l'efficacité du régime de responsabilisation.

4.99 Les modifications de la *Loi sur l'administration financière* ont respecté le principe voulant que la responsabilité directe de la gestion des sociétés d'État incombe aux conseils d'administration et aux dirigeants de ces sociétés. Pour fournir au gouvernement et au Parlement l'assurance que les fonds publics sont gérés de façon économique, efficiente et efficace, un régime de vérification rigoureux a été établi. Ce régime accorde un rôle plus important à la vérification interne et aux comités de vérification. Il importe que le Parlement ait la certitude que les sociétés d'État assument la responsabilité de la vérification interne qui a été déléguée à la direction et aux comités de vérification des sociétés d'État.

4.100 Le Bureau était bien d'accord avec le renforcement du cadre législatif régissant les

sociétés d'État et a toujours recommandé fortement que les sociétés d'État exemptées de la Partie X de la LGFP soient soumises aux dispositions sur la reddition des comptes de cette loi. Il est important que le Parlement ait la certitude que les dispositions pertinentes de la loi en matière de reddition des comptes s'appliquent à toutes les sociétés d'État mères. Lorsque des exemptions sont accordées, il faudrait trouver des moyens d'assurer un contrôle et une reddition des comptes satisfaisants.

4.101 Même si beaucoup de progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre du régime de responsabilisation des sociétés d'État, il faut encore beaucoup d'efforts concertés à ce chapitre pour en améliorer l'efficacité.



Chapitre 5

Innovation et cadre de contrôle parlementaire

Innovation et cadre de contrôle parlementaire

Points saillants

5.1 Au fil des ans, le gouvernement a créé des commissions royales d'enquête et a fait faire des études pour examiner les pratiques de gestion de la fonction publique fédérale. La dernière a mené à une politique de réforme de la fonction publique qui vise à améliorer les services au public, Fonction publique 2000 (FP 2000). Le Bureau endosse les objectifs de ce projet. Les changements proposés sont importants en raison tant des ministères et organismes qu'ils touchent que de la variété de problèmes sur lesquels ils portent. Leur mise en oeuvre vient à peine de commencer (paragraphes 5.6 et 5.10).

5.2 L'étude dont fait l'objet le présent chapitre avait pour but de déterminer, au début du processus de réforme, si nous estimions qu'il fallait accorder plus d'attention à certains aspects des changements au fur et à mesure qu'ils seront apportés. Plus particulièrement, nous avons examiné les indications données aux gestionnaires sur la façon d'opérer les changements souhaités tout en répondant aux exigences du contrôle parlementaire (5.24, 5.25 et 5.29).

5.3 Nous avons pris comme exemple un certain nombre de pratiques novatrices, motivées en partie par les contraintes financières, au ministère des Pêches et des Océans, pour illustrer notre propos. Elles montrent l'initiative de gestionnaires de la côte du Pacifique et de la côte de l'Atlantique qui voulaient améliorer la prestation des services tout en réduisant les coûts. Toutes les mesures ont été instaurées avant les réformes entreprises actuellement, certaines il y a plus de deux ans, mais les gestionnaires en cause considèrent qu'elles sont compatibles avec un grand nombre des objectifs visés par Fonction publique 2000. Elles montrent la détermination de certains fonctionnaires à améliorer les programmes, à atteindre les objectifs et à répondre aux besoins des pêcheurs tout en minimisant les dépenses du ministère (5.30 à 5.39, 5.43 à 5.48 et 5.57).

5.4 Dans ces cas, les fonctionnaires du ministère ont fait preuve d'innovation dans la recherche de solutions pour améliorer le service, et ils les ont appliquées dans une bonne intention. Cependant, en raison de l'approche particulière que les gestionnaires des pêches ont choisie pour mettre en oeuvre leurs solutions et les financer, ces initiatives ne satisfont pas, à notre avis, aux exigences du contrôle parlementaire. Le gouvernement nous a fait savoir qu'il y a d'autres cas au ministère des Pêches et des Océans et à d'autres ministères où les gestionnaires ont su faire preuve d'innovation dans les limites du cadre de contrôle parlementaire (5.40 à 5.42, 5.49 à 5.54 et 5.58).

Points saillants (suite)

5.5 Comme on peut le voir dans nos illustrations, certains gestionnaires ont eu de la difficulté à concilier certaines initiatives, prises pour améliorer les services et réagir aux contraintes financières, avec le cadre de contrôle parlementaire. Étant donné qu'un cadre de contrôle parlementaire adéquat fait partie de la nouvelle culture préconisée par Fonction publique 2000, il est important, pendant cette période de changement, que les gestionnaires apprennent, grâce à la formation et aux instructions qui sont données, comment ce cadre sera appliqué dans le nouveau milieu (5.24 à 5.29 et 5.56).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	5.6
Objet de l'étude	5.12
Le milieu changeant dans lequel évoluent les gestionnaires de la fonction publique	5.14
L'amélioration des services constitue un défi (5.14)	
Le dilemme auquel font face les gestionnaires de programmes (5.16)	
Le cadre de contrôle parlementaire	5.17
Mise en oeuvre de la réforme de l'administration et de la gestion (5.20)	
Progrès dans la gestion financière (5.21)	
Changement réel	5.22
L'adaptation au changement de culture (5.22)	
Nécessité que le message sur les exigences du contrôle parlementaire soit cohérent dans le nouvel environnement (5.24)	
Le dilemme pour les gestionnaires : concilier l'innovation et le contrôle parlementaire (5.26)	
Exemples du ministère des Pêches et des Océans	5.30
1. **Surveillance des contingents**	5.33
Problème : comment améliorer la gestion d'une pêche concurrentielle (5.33)	
Une solution : instaurer des contingents individuels (5.34)	
Le ministère des Pêches et des Océans a le pouvoir d'apporter des changements à la gestion des pêches (5.35)	
Nécessité de financer les coûts accrus de surveillance (5.36)	
Les contingents individuels sont jugés avantageux (5.39)	
Manque de compatibilité avec le cadre de contrôle parlementaire (5.40)	
Les coûts complets ne sont pas communiqués au Parlement (5.42)	
2. **Pêche exploratoire**	5.43
Problème : comment recueillir les données essentielles avec moins de ressources (5.43)	
Une solution : faire entreprendre des pêches exploratoires par les pêcheurs, à contrat (5.44)	
Les contrats de pêche exploratoire sont jugés avantageux (5.48)	
Manque de compatibilité avec le cadre de contrôle parlementaire : manque de précision des pouvoirs (5.50)	
Le problème du troc (5.51)	
Utilisation inappropriée d'un compte de recettes non fiscales (5.53)	
Conclusions	5.55

Table des matières (suite)

Pièces

5.1 Cas nº 1. Surveillance des contingents : morue charbonnière du Pacifique
5.2 Cas nº 2. Surveillance des contingents : golfe du Saint-Laurent
5.3 Cas nº 3. Pêche exploratoire : hareng plein du Pacifique
5.4 Cas nº 4. Pêche exploratoire : saumon du Pacifique

Innovation et cadre de contrôle parlementaire

Introduction

5.6 Au fil des ans, le gouvernement a créé des commissions royales d'enquête et a fait faire des études pour examiner les pratiques de gestion de la fonction publique fédérale. La dernière a mené à une politique de réforme de la fonction publique qui vise à améliorer les services au public, Fonction publique 2000 (FP 2000). Ce projet, lancé en décembre 1989 par le premier ministre, a fait l'objet d'un Livre blanc, publié en décembre 1990 et intitulé *Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada*.

5.7 Le Livre blanc traite de moyens d'améliorer la gestion des ressources humaines et de réformer les systèmes de gestion et d'administration. Il recèle un message important à l'intention des gestionnaires de programmes, leur demandant d'améliorer la prestation des services en dépit des contraintes budgétaires. On incite les gestionnaires, depuis un moment déjà, à améliorer les services malgré la diminution des ressources et ils tentent, à cette fin, d'accroître la productivité. Dans le cadre de FP 2000, les fonctionnaires sont appelés à améliorer ou à accroître davantage leurs services en apportant des changements novateurs ou créatifs aux programmes.

5.8 Les initiatives visant à améliorer les services nécessitent souvent des ressources supplémentaires, qui peuvent être obtenues par les moyens habituels que sont l'accroissement de l'efficience, la réaffectation de fonds ou de personnel d'autres programmes ou bien une augmentation des crédits du ministère dans les cas particulièrement pressants. De nos jours, une partie de la difficulté pour les gestionnaires de la fonction publique est de trouver des moyens novateurs de financer l'amélioration des services.

5.9 Le gouvernement et la fonction publique doivent s'acquitter de leurs responsabilités dans les limites de la loi et du cadre imposé par le Parlement. Le Livre blanc Fonction publique 2000 pose comme principe de gestion que toute nouvelle approche en vue de l'amélioration des services doit pouvoir fonctionner dans ce cadre. Parallèlement, il y a déplacement conscient de l'optique qui, d'une gestion sans erreur, passe à une gestion qui suppose des risques et une certaine innovation pour mieux faire les choses.

5.10 Notre Bureau souscrit aux objectifs du projet de réforme FP 2000. Les changements proposés sont importants en raison tant des ministères et organismes qu'ils touchent que de la variété de problèmes sur lesquels ils portent. Leur mise en oeuvre vient à peine de commencer.

5.11 Les auteurs du Livre blanc reconnaissent que les changements proposés ne seront pas faciles à instaurer et qu'il y aura inévitablement des erreurs. Pour faciliter la réforme, ils maintiennent que tous les fonctionnaires et ceux avec qui ils font affaire devront changer d'attitude.

Objet de l'étude

5.12 Le Bureau a, à l'occasion, signalé certaines difficultés à opérer efficacement une réforme de la gestion et des contrôles financiers. L'étude avait pour objet de déterminer, au début du processus de réforme, si nous estimions qu'il fallait accorder plus d'attention à certains aspects des changements au fur et à mesure qu'ils seront apportés. En particulier, nous avons examiné les indications données aux gestionnaires sur l'application des réformes souhaitées tout en répondant aux exigences du contrôle parlementaire.

5.13 Nous avons examiné un certain nombre de mesures prises par des gestionnaires du ministère des Pêches et des Océans, qui ont tenté de modifier des programmes en vue d'améliorer les services sans aller puiser des sommes supplémentaires dans les budgets du ministère. Ces mesures ont été prises avant la publication du Livre blanc. En outre, nous nous sommes entretenus avec des gestionnaires pour savoir s'ils pensaient que ces initiatives allaient dans le même sens que FP 2000. Nous avons également examiné le milieu changeant dans lequel évoluent les gestionnaires de la fonction publique et les indications qui leur sont données dans le cadre de FP 2000.

Le milieu changeant dans lequel évoluent les gestionnaires de la fonction publique

L'amélioration des services constitue un défi

5.14 Selon le Livre blanc Fonction publique 2000 - et notre Bureau abonde dans le même sens - un des obstacles à l'amélioration des services est l'ensemble complexe de règles, dans l'administration publique, qui régissent le personnel, l'administration et les finances ainsi que l'obligation de rendre compte. Les gestionnaires ont donc la tâche difficile, dans le cadre de la nouvelle philosophie de gestion publique, quand il s'agit de trouver comment améliorer la prestation des services en mettant moins l'accent sur l'administration et le contrôle et ce, en période d'austérité. L'idée maîtresse de cette politique est de donner un pouvoir discrétionnaire plus grand à tous les fonctionnaires et de leur demander des comptes. On est censé leur donner la possibilité et le goût d'être innovateurs de sorte que les objectifs soient atteints de la façon la plus efficiente et la plus efficace qui soit.

5.15 La réforme n'est pas censée affaiblir le contrôle parlementaire. Or, elle propose l'élimination de tous les contrôles qui ne sont pas essentiels comme moyen de laisser plus de ressources pour la prestation des services. Cette mesure suppose une diminution des règles et une décentralisation du pouvoir tout en mettant l'accent sur la prestation des services et la création d'une culture axée sur les résultats. Parallèlement, on attend de la direction qu'elle observe les lois et les contrôles parlementaires et respecte la structure de reddition des comptes. Ainsi, les gestionnaires sont censés tous comprendre de la même façon ce qu'il y a à faire, ce que cela exige et les comptes qu'ils auront à rendre.

Le dilemme auquel font face les gestionnaires de programmes

5.16 Les gestionnaires ont reçu de l'information sur la philosophie à l'origine du changement de culture. Des modifications législatives et des changements aux politiques des organismes centraux sont en cours. En attendant, les gestionnaires doivent quand même prendre tout de suite des décisions sur leurs programmes à la lumière de l'information dont ils disposent. Dans ce milieu changeant, comprennent-ils l'effet de ces changements sur la façon dont les principes de contrôle parlementaire sont appliqués? Lorsqu'ils prennent des décisions sur les programmes, savent-ils quels contrôles continueront d'être exercés et lesquels seront supprimés ou quels contrôles le Parlement voudrait voir appliquer?

Le cadre de contrôle parlementaire

5.17 Dans notre régime de gouvernement, la volonté du Parlement prime et se manifeste dans les lois qu'il adopte, les crédits qu'il vote et les limites qu'il impose aux fonds consacrés aux programmes de l'État. Le mécanisme de contrôle financier qui sert à faire respecter la volonté du Parlement est la responsabilité du gouvernement. Le Parlement établit l'objet des dépenses et les délimite, puis le gouvernement indique aux fonctionnaires les moyens à utiliser pour respecter ces exigences.

5.18 Un droit fondamental du Parlement est de contrôler, au moyen du Trésor, la production

ce recettes et les dépenses. Le Parlement exerce un contrôle exclusif sur le droit de percevoir des impôts et des taxes et sur le pouvoir de dépenser les recettes, ce qui signifie que toutes les dépenses doivent être approuvées par le Parlement, que toutes les recettes doivent être déposées dans le Trésor, et que des rapports complets et exacts sur les dépenses, les recettes et les résultats doivent être présentés au Parlement et vérifiés.

5.19 Il incombe aux gestionnaires de mettre en application et de faire respecter l'esprit et la lettre des lois adoptées par le Parlement et des règlements y afférents. Les lois proprement dites, documents juridiques complexes, énoncent souvent les objectifs des programmes en termes généraux, sans aller dans le détail de l'application. Le gouvernement et ses organismes centraux fournissent des indications supplémentaires sous forme de règles et de directives. Ils en fournissent aussi en tant que formation sur l'application des dispositions prises par le Parlement et sur la façon de rendre compte au Parlement des dépenses par rapport aux budgets, des recettes et des réalisations.

Mise en oeuvre de la réforme de l'administration et de la gestion

5.20 Les tentatives antérieures de réforme de l'administration et de la gestion illustrent la difficulté que pose aux gestionnaires publics, dans leurs opérations, la mise en oeuvre des recommandations de réforme. L'expérience démontre à quel point il est difficile d'atteindre les objectifs des réformes. Parmi les facteurs relevés, mentionnons l'application partielle des recommandations de changement et une mauvaise compréhension, de la part des hauts fonctionnaires, de ce qu'exigent la gestion et le contrôle efficaces des deniers publics.

Difficulté d'opérer une réforme.

Progrès dans la gestion financière

5.21 Le gouvernement tire parti des leçons du passé. L'étude sur la gestion et le contrôle financiers, réalisée par le Bureau en 1987, a mis au jour de grandes améliorations dans les pratiques et les procédés de contrôle des ministères (1987 : 4.26). Un suivi effectué en 1989 a permis de constater que d'autres initiatives avaient été entreprises pour améliorer la gestion et le contrôle financiers et que plusieurs autres mesures importantes allaient être prises à brève échéance (1989 : 25.56).

Changement réel

L'adaptation au changement de culture

5.22 Les spécialistes des sciences humaines, qui ont étudié comment les organismes réussissent à instaurer des changements, ont fait remarquer que deux facettes importantes doivent être prises en considération. La première est que tous les membres de l'organisation doivent viser le même but et le comprendre. La deuxième est qu'ils doivent disposer des moyens qui leur permettront d'atteindre ce but commun.

5.23 Pour une adaptation réussie à la «nouvelle culture» dans la fonction publique, les fonctionnaires ont besoin d'avoir une idée claire de la mesure dans laquelle les buts et les moyens de les atteindre ont changé. Si ce qu'on attend des gestionnaires et les moyens dont ils disposent pour y répondre ne correspondent pas, il peut en découler des solutions peu souhaitables, allant des approches non productives à l'élaboration de mesures qui ne cadrent pas dans les structures de contrôle en place.

Nécessité que le message sur les exigences du contrôle parlementaire soit cohérent dans le nouvel environnement

5.24 Certains documents sur FP 2000, distribués aux gestionnaires de la fonction publique, et qui portent sur le changement de culture de l'organisation et la motivation des employés, donnent des messages contradictoires. Parfois, on leur dit que les organisations souples et novatrices ne permettent pas que les règles et procédés nuisent aux résultats. Une liberté aussi générale laissée aux fonctionnaires ne serait

pas toujours compatible avec les exigences du contrôle parlementaire. Les auteurs de ces documents suggèrent aux fonctionnaires d'éliminer les obstacles ou de «contourner les contraintes» ou bien de «contourner» ou d'«éviter» le système. Ces suggestions ne devraient pas être suivies de manière à saper le contrôle parlementaire.

Les gestionnaires ont besoin d'une orientation.

5.25 On incite les fonctionnaires à être innovateurs, à s'intéresser aux résultats et à prendre des risques. Ils doivent aussi savoir quelles obligations ils sont toujours tenus de remplir et comment les remplir. L'information que diffusent le gouvernement et les organismes centraux doit indiquer comment le contrôle parlementaire et l'innovation doivent être conciliés dans les programmes. Les gestionnaires ont besoin de savoir avec qui communiquer pour obtenir de l'information et comment obtenir des autorisations et des résolutions lorsqu'il semble y avoir une exception à la règle.

Le dilemme pour les gestionnaires : concilier l'innovation et le contrôle parlementaire

5.26 D'autres vérifications présentées dans le Rapport de cette année ont révélé la difficulté qu'ont les gestionnaires à instaurer des programmes novateurs. Par exemple, au ministère de l'Agriculture, les gestionnaires ont élaboré des programmes nouveaux et novateurs de protection du revenu agricole, fondés sur des accords fédéraux-provinciaux (10.29). Toutefois, d'autres programmes analogues en place, fondés sur des accords semblables, ont posé des problèmes au ministère en rendant impossible l'application complète d'importants contrôles financiers parlementaires (10.4 à 10.7).

5.27 Pour faire face aux contraintes financières et aux demandes d'amélioration des services, les gestionnaires du ministère des Pêches et des Océans ont modifié des programmes. Ces initiatives ont toutes été prises avant la publication du Livre blanc. Certaines ont commencé il y a plus de dix ans, alors que d'autres ont été mises en oeuvre cette année. Ces gestionnaires estiment que la philosophie de FP 2000 justifie les changements qu'ils ont apportés aux programmes et au financement en vue d'améliorer les services.

5.28 Le gouvernement nous a informés qu'il y a d'autres cas au ministère des Pêches et des Océans et dans d'autres ministères où les gestionnaires ont réussi à concilier innovation et cadre de contrôle parlementaire. Les illustrations qui suivent, cependant, montrent les difficultés que les gestionnaires ont eues à satisfaire aux exigences suivantes du contrôle parlementaire, soit veiller à ce que :

- les changements apportés aux programmes soient conformes à la législation sur les pêches et aux règlements y afférents;
- les nouveaux modes de financement, notamment le troc, soient conformes aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- le Parlement soit entièrement informé de la façon dont le ministère s'acquitte de ses responsabilités et les finance.

5.29 Dans certains cas, les organismes centraux n'ont pas prévu de moyen de répondre à ces exigences, par exemple, pour rendre compte des activités de troc ou d'autres activités menées à l'extérieur de l'administration publique. Des indications sur la façon de concilier les pratiques novatrices ainsi que la nécessité d'un contrôle parlementaire et d'une reddition des comptes contribueraient à garantir que les principes fondamentaux ne sont pas négligés. Elles pourraient constituer une étape du changement de culture dans la fonction publique et appuyer les autres étapes nécessaires à une mise en oeuvre adéquate. Elles pourraient également aider les gestionnaires à faire face aux risques de façon responsable.

Exemples du ministère des Pêches et des Océans

5.30 Comme beaucoup d'autres, le ministère des Pêches et des Océans commence à ressentir les effets des restrictions en ressources. Bien que la demande d'amélioration des programmes et des services ait continué d'augmenter, les budgets ont été réduits.

5.31 Depuis longtemps, le ministère travaille en collaboration avec les pêcheurs et l'industrie de la pêche. Sa structure décentralisée lui permet d'avoir des relations étroites avec sa clientèle et de mieux comprendre ses besoins. Quatre-vingt-six pour cent de son personnel se trouve à l'extérieur de l'administration centrale, dans les six régions.

Innovations en vue d'améliorer le service au ministère des Pêches et des Océans.

5.32 Deux des innovations que nous avons examinées au niveau de l'exécution des programmes sont les nouveaux projets de pêche exploratoire et de surveillance des contingents. Celle-ci vient appuyer l'application des contingents individuels. La pêche exploratoire, par ailleurs, sert à recueillir de l'information sur la quantité et la maturité du poisson, en vue de déterminer les dates d'ouverture et de fermeture des diverses pêches. Le ministère a entrepris ces projets au profit des pêcheurs.

1. Surveillance des contingents

Problème : comment améliorer la gestion d'une pêche concurrentielle

5.33 Le poisson a toujours été exploité de manière concurrentielle au Canada. En vertu de cette démarche, le ministère des Pêches et des Océans fixe un contingent global ou un total des prises admissibles pour une espèce donnée, et laisse tous les pêcheurs détenteurs de permis se faire la concurrence pour capturer leur part. Le ministère détermine la date d'ouverture de la pêche et y met fin quand il croit que la limite du total des prises admissibles a été atteinte. Il tente ainsi de préserver les stocks de poisson en limitant la durée de la pêche. Dans le cas de certaines pêches, la course effrénée à la capture de poisson dans les limites de temps accordées a entraîné une baisse de la valeur du produit et une augmentation de la capacité de pêche jusqu'à des niveaux excessifs. De plus, elle a encouragé la pêche dans des conditions météorologiques dangereuses. C'est pourquoi on en a raccourci les saisons. Par exemple, dans le cadre de la pêche de la morue charbonnière du Pacifique, en 1981, 2 900 tonnes ont été capturées au cours d'une saison de 245 jours, tandis qu'en 1989, 5 200 tonnes ont été capturées en 14 jours.

Une solution : instaurer des contingents individuels

5.34 Une des solutions les plus fréquemment utilisées par les gestionnaires pour améliorer la gestion des pêches est d'instaurer des contingents individuels attribués à chaque titulaire de permis. Il faut alors diviser le total des prises admissibles entre tous les détenteurs de permis, de manière à ce qu'ils connaissent leur part avant le début de la pêche. Ainsi, les pêcheurs ne sont pas aussi tentés d'investir de manière excessive pour accroître leur capacité de pêche ou de capturer autant de poissons qu'ils le peuvent pendant une courte saison. De plus, cette façon de procéder permet aux producteurs d'absorber les prises plus aisément. Les pêcheurs peuvent atteindre leur contingent à leur propre rythme, ce qui favorise une plus grande efficacité, une sécurité accrue et de meilleurs prix sur une plus longue saison.

Le ministère des Pêches et des Océans a le pouvoir d'apporter des changements à la gestion des pêches

5.35 Le ministre des Pêches et des Océans est chargé d'administrer les pêches en vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur le développement de la pêche*. Il a le pouvoir, sous réserve de la structure réglementaire et

d'autres exigences législatives, de mettre en oeuvre un régime de contingents individuels pour les pêches où il juge cette mesure appropriée.

Nécessité de financer les coûts accrus de surveillance

5.36 Une des répercussions de l'adoption de contingents individuels, cependant, est l'augmentation des exigences de surveillance et d'application des règlements. Au lieu de surveiller le respect d'un seul contingent global, il faut surveiller plusieurs contingents individuels. Puisque les pêcheurs peuvent atteindre les limites de leur contingent à différents moments, la collecte de renseignements sur les prises occasionne plus de frais. Si le ministère lui-même s'occupait de toutes les activités supplémentaires de surveillance, il aurait besoin de ressources additionnelles ou devrait répartir différemment les ressources dont il dispose présentement. Les gestionnaires des pêches ont réglé le problème en faisant payer le coût de la surveillance accrue par les pêcheurs qui en sont les bénéficiaires directs.

5.37 On a décidé d'encourager l'établissement d'accords pour la surveillance privée. La fonction de surveillance peut effectivement être déléguée à une tierce partie, moyennant une entente appropriée. Des sociétés privées devaient peser les prises avant qu'elles soient envoyées à l'usine de traitement, et fournir des données sur les prises au ministère, selon les modalités de l'entente. La surveillance devait donc s'autofinancer et s'auto-administrer; de plus, les exigences de participation devaient être appliquées volontairement par les pêcheurs. Le ministère avait l'intention de demeurer en dehors de l'entente, les services de surveillance étant assurés directement aux pêcheurs par le secteur privé. De cette façon, il croyait que ni les restrictions quant à sa capacité d'obtenir et de dépenser des fonds, ni les exigences du processus réglementaire concernant la modification des droits de permis ne seraient touchés.

5.38 Le ministère a mis le programme en oeuvre en établissant, par voie d'accords, les obligations des sociétés privées de surveillance. Il retient les permis des pêcheurs jusqu'à ce que le paiement anticipé pour la surveillance ait été fait. Pour obtenir leur permis, les pêcheurs doivent donc financer les activités de surveillance (voir les cas nº 1 et nº 2).

Les contingents individuels sont jugés avantageux

5.39 Le ministère croit que l'introduction des contingents individuels est acceptée par la plupart des pêcheurs visés. L'application de ce système lui a permis d'atteindre un certain nombre de ses objectifs, par exemple de faire participer les pêcheurs à la gestion des ressources, ce qui améliore la crédibilité et l'acceptation des décisions en matière de gestion des pêches. Le ministère croit que des avantages importants ont pu être retirés dans le cas de la morue charbonnière du Pacifique et des pêches touchées du golfe du Saint-Laurent. Cependant, la méthode utilisée suscite certaines préoccupations.

Manque de compatibilité avec le cadre de contrôle parlementaire

5.40 Le financement des contrats de surveillance des contingents individuels n'est pas «sans lien de dépendance», c'est-à-dire assuré exclusivement par le secteur privé, tel que prévu. Comme on peut le voir dans les cas, le ministère a assuré le paiement des frais en ajoutant aux conditions d'obtention du permis la preuve de paiement anticipé. En outre, il a souvent participé à l'établissement des frais que doivent verser les pêcheurs à la société privée. Les gestionnaires du ministère croient que ce soutien additionnel est nécessaire pour assurer le succès initial du programme et la survie, à long terme, des sociétés de surveillance.

5.41 Étant donné que ce service était fourni par le secteur privé, le ministère n'a pas jugé nécessaire d'éclaircir les règlements liés à la production de recettes ou à leur dépense. Cependant, le droit exclusif du ministère d'attribuer les permis a servi à s'assurer que

Pièce 5.1

Cas nº 1

SURVEILLANCE DES CONTINGENTS : MORUE CHARBONNIÈRE DU PACIFIQUE

Les contingents individuels applicables aux bateaux ont été utilisés pour la première fois, à titre d'essai, dans le cadre de la pêche de la morue charbonnière du Pacifique, en 1990 et en 1991. Les prises, en 1990, étaient de 4 700 tonnes, d'une valeur au débarquement de 17,4 millions de dollars. Selon le ministère, plus de 90 p. 100 des propriétaires de bateaux de pêche de la morue charbonnière se sont montrés en faveur des contingents individuels, même avec une application réglementaire plus stricte, et ils ont accepté de payer les coûts supplémentaires. Les frais de surveillance des contingents individuels sont évalués à 203 000 $ pour 1991.

Une entente tripartite a été signée par le ministère, la société de surveillance et les pêcheurs. Ceux-ci doivent verser des droits de surveillance directement à la société avant de pouvoir obtenir leur permis. La société procède également à un échantillonnage des prises qu'elle contrôle, et effectue 24 sorties par année dans des zones de pêche précises pour fins biologiques, sans coûts directs pour le ministère. Celui-ci détient tous les droits de publication sur les données obtenues dans le cadre de l'entente.

Pièce 5.2

Cas nº 2

SURVEILLANCE DES CONTINGENTS : GOLFE DU SAINT-LAURENT

Les contingents individuels sont utilisés dans le cadre des pêches du crabe, de la crevette et du poisson de fond, dans le golfe du Saint-Laurent. Les débarquements de 1990 ont atteint respectivement 7 720 tonnes, 15 346 tonnes et 84 216 tonnes, pour une valeur respective de 16,75 millions de dollars, 16,26 millions de dollars et 37,86 millions de dollars. Le ministère croit que la plupart des pêcheurs titulaires de permis sont d'accord avec l'adoption des contingents individuels, même s'il leur faut débourser davantage. On évalue à environ 1,7 million de dollars les coûts associés à la surveillance des contingents, somme qui sera versée directement par les pêcheurs à compter de 1991.

Le ministère a signé un accord avec un certain nombre de sociétés de surveillance privées. Les pêcheurs acquittent leurs droits de surveillance directement à l'une des sociétés avant de pouvoir obtenir leur permis. La société embauche des surveillants et du personnel pour les fonctions de surveillance et de pesée. Le ministère reçoit les données des sociétés, dans la forme prescrite. Il ne remet aucune somme aux sociétés directement mais, dans un des cas, il a fourni des bureaux, sans frais, à une entreprise privée.

des sommes étaient versées à une tierce partie, en en faisant une condition préalable de la délivrance du permis. Par conséquent, on ne sait pas si ces fonds auraient dû ou non être déposés dans le Trésor à titre de droits supplémentaires de permis. En vertu de l'entente actuelle, les revenus ne sont pas tout à fait extérieurs au gouvernement et ne sont pas non plus soumis aux contrôles parlementaires relatifs au recouvrement, à la dépense et à la comptabilisation. Bien que les gestionnaires du ministère jugent les ententes appropriées, on prépare des modifications pour tenir compte de nos préoccupations.

Les coûts complets ne sont pas communiqués au Parlement

5.42 La nature des ententes et les coûts complets n'ont pas été communiqués au Parlement. La Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992 du ministère inclut la surveillance des contingents et la collecte de données comme éléments clés de l'application des règlements. L'établissement de contingents individuels pour la morue charbonnière et leurs coûts sont mentionnés dans les Renseignements supplémentaires. L'application des contingents individuels est aussi mentionnée comme une réalisation de la gestion des pêches de l'Atlantique. Toutefois, on ne révèle pas le coût estimatif de la surveillance des contingents dans le cas du golfe du Saint-Laurent, que les pêcheurs devront assumer en 1991 comme condition préalable pour obtenir leur permis.

2. Pêche exploratoire

Problème : comment recueillir les données essentielles avec moins de ressources

5.43 Les données sur tous les aspects des ressources halieutiques sont essentielles à la gestion des pêches. Le ministère a besoin d'information sur l'abondance, la migration et les habitudes de reproduction, à des fins de

gestion, pour déterminer par exemple le nombre de poissons qui peuvent être capturés. Les pêcheurs veulent aussi savoir où se trouve le poisson, en quelle quantité, de quelle taille il est et son degré de maturité.

Une solution : faire entreprendre des pêches exploratoires par les pêcheurs, à contrat

5.44 Évaluer les stocks de poissons exige des bateaux et du matériel spécialisés, ainsi que des capitaines et des équipages qui sont suffisamment compétents en matière de navigation et de pêche. Ces ressources sont nécessaires à des moments précis de l'année, souvent pendant de courtes périodes. Cherchant à satisfaire à ces exigences sans accroître le nombre de bateaux et d'équipages du gouvernement, le ministère a affrété des bateaux et retenu les services des pêcheurs expérimentés qui les possèdent.

5.45 Ces affrètements peuvent être coûteux, particulièrement quand les pêcheurs, dont les services sont retenus à contrat, ne peuvent participer à la pêche commerciale. Par exemple, les affrètements servant à évaluer la pêche du hareng pour sa rogue sur la côte ouest peuvent atteindre entre 174 000 $ et 230 000 $ par affrètement (1990).

5.46 Les méthodes traditionnelles de financement leur étant interdites, les gestionnaires du ministère ont trouvé une solution de rechange au financement de la pêche exploratoire en accordant aux pêcheurs participants un accès spécial à la pêche. Une partie ou la totalité des coûts de la pêche exploratoire est acquittée en accordant aux pêcheurs participants un accès particulier à la pêche, quand les autres n'ont pas la permission de pêcher. De plus, les garanties sont souvent assorties d'une assurance que les coûts estimatifs des pêches exploratoires seront entièrement couverts, le ministère recueillant tout surplus (voir les cas nº 3 et nº 4).

5.47 Comme les crédits sont de plus en plus limités, cette solution de financement des exigences de la gestion du poisson est de plus en plus intéressante. Par exemple, la valeur des affrètements pour la pêche exploratoire du saumon a augmenté, passant de 0,5 million de dollars en 1980-1981 à 1,4 million en 1989-1990 (en dollars constants) dans la région du Pacifique.

Les contrats de pêche exploratoire sont jugés avantageux

5.48 Les avantages des affrètements pour la pêche exploratoire attirent les gestionnaires du ministère, car celui-ci peut, grâce à cela, satisfaire aux besoins d'information de ses clients et gestionnaires. Cette façon de procéder permet également d'utiliser les services de pêcheurs expérimentés, qui disposent du matériel nécessaire, sans compter que cela lui évite d'imposer des exigences irréalistes à ses propres bateaux et équipages et lui permet de maintenir une certaine souplesse opérationnelle. En finançant les affrètements avec du poisson, le ministère ne touche pas à ses fonds de fonctionnement et d'entretien.

5.49 Selon le ministère, le programme lui a permis de retirer d'importants avantages. Par exemple, en 1988, le hareng du Pacifique, sur la côte canadienne, s'est vendu environ 2 630 $ CAN la tonne, comparativement à 1 216 $ CAN la tonne pour le même genre de poisson, en Alaska. Toutefois, la mise en oeuvre de cette solution et son financement suscitent un certain nombre de préoccupations relativement au contrôle et à l'obligation de rendre compte.

Manque de compatibilité avec le cadre de contrôle parlementaire : manque de précision des pouvoirs

5.50 En 1983, nous avons soulevé des questions au sujet de la pertinence d'utiliser les ressources halieutiques pour régler l'affrètement de bateaux. Le ministère a obtenu des opinions juridiques conflictuelles. Il n'est pas clair que le Parlement ait donné au ministère le droit de payer des services soit avec du poisson, soit en accordant aux pêcheurs un accès spécial à la pêche. La situation n'a jamais été éclaircie. Il n'y a jamais eu non plus de conseils donnés aux

Pièce 5.3

Cas nº 3

PÊCHE EXPLORATOIRE : HARENG PLEIN DU PACIFIQUE

Dans le cadre de la pêche du hareng plein du Pacifique, la valeur des prises dépend de la maturité de la rogue et des conditions du marché. La synchronisation est donc critique. Dès que la rogue est considérée à sa plus grande valeur, la pêche est ouverte et dure très peu de temps. En 1989, la valeur des débarquements a atteint environ 64 millions de dollars pour 42 000 tonnes.

En vertu d'un contrat, des pêcheurs titulaires de permis capturent un petit nombre de poissons pour le ministère, afin de vérifier la maturité de la rogue avant le début de la saison. Quand ces pêches montrent que la rogue est prête, la pêche est ouverte. Les pêcheurs à qui a été accordé le contrat de la pêche exploratoire ne participent pas à la pêche concurrentielle.

Après la fermeture de la pêche concurrentielle, les pêcheurs qui ont procédé aux pêches exploratoires peuvent prendre une certaine quantité de poisson, en guise de paiement. Cette quantité est spécifiée dans le contrat. Quand un pêcheur capture davantage que la quantité précisée dans son contrat, le surplus devient propriété du ministère. S'il en capture moins, le ministère lui garantit la différence.

En 1990, un total de 2 335 tonnes de hareng, d'une valeur de 3,3 millions de dollars, ont été capturées en paiement des contrats de pêche exploratoire.

Pièce 5.4

Cas nº 4

PÊCHE EXPLORATOIRE : SAUMON DU PACIFIQUE

La pêche du saumon du Pacifique coïncide avec la migration annuelle du poisson, de l'océan vers les différents réseaux hydrographiques de la côte de la Colombie-Britannique. Il est important que les pêcheurs sachent exactement quand les poissons commencent leur migration vers les différents cours d'eau. Par ailleurs, le ministère des Pêches et des Océans doit savoir combien il y a de poissons aux divers endroits, afin de pouvoir établir les limites de prises. En 1989, la valeur des débarquements a atteint approximativement 220 millions de dollars pour 97 800 tonnes.

Le ministère conclut des contrats avec des pêcheurs titulaires de permis, afin qu'ils procèdent, avant le début de la pêche, à des pêches expérimentales pour évaluer le volume de poisson qui se déplace vers les différents cours d'eau. L'ouverture de la pêche concurrentielle est basée sur ces résultats. Les pêcheurs avec qui sont passés les contrats ont souvent la permission de participer à la pêche concurrentielle.

Les pêcheurs qui procèdent à la pêche exploratoire en vertu de contrats ont le droit de garder, en guise de paiement, une quantité précise du poisson ainsi capturé. Cette quantité est spécifiée dans le contrat. Quand un pêcheur capture plus que cette quantité, le surplus devient propriété du ministère. S'il en capture moins, le ministère lui garantit la différence.

En 1990, un total de 622 tonnes de saumon du Pacifique, d'une valeur de 1,4 million de dollars, ont été capturées en paiement des contrats de pêche exploratoire.

gestionnaires quant aux circonstances dans lesquelles cette méthode pourrait être utilisée dans les limites de la loi. Par conséquent, les gestionnaires ont interprété les solutions qui s'offraient à eux de diverses façons. Les gestionnaires et le personnel du Pacifique croient que les problèmes soulevés par le passé ont été résolus par le changement de méthodes et ont continué cette pratique. La plupart des autres régions n'étaient pas encore convaincues que cette pratique était permise. Reconnaissant qu'il y a différents points de vue à ce sujet, le ministère a indiqué qu'il prenait des mesures pour éclaircir la situation relative à la pêche exploratoire et pour éliminer tout doute à cet égard.

Le problème du troc

5.51 En fournissant du poisson ou des droits de pêche particuliers à certains pêcheurs en retour de leurs services, le ministère a essentiellement, à notre avis, eu recours à une certaine forme de troc. La quantité de poisson accordée à chaque pêcheur en retour de pêches exploratoires est spécifiée par contrat. C'est grâce à ces contrats que le ministère officialise cette pratique.

5.52 Le troc n'est pas visé par les pratiques et procédures de contrôle parlementaire traditionnelles du gouvernement du Canada. Cela signifie que les activités de

pêche exploratoire ont lieu en grande partie en dehors du cadre de contrôle et de reddition de comptes du Parlement. Les contrats avec les pêcheurs qui exécutent les pêches exploratoires définissent la quantité de poisson qui peut être capturée et établissent les conditions du troc en fournissant une base sur laquelle en déterminer la valeur. Cette valeur, exprimée en fonction de l'accès à certaines quantités de poisson, n'entre pas dans le cadre de contrôle et de reddition de comptes des opérations ministérielles. Elle exige des pratiques spéciales de contrôle et de compte rendu.

Utilisation inappropriée d'un compte de recettes non fiscales

5.53 Lorsqu'il y a eu surplus en vertu des contrats, les fonds ont été déposés dans un compte de recettes non fiscales du ministère des Pêches et des Océans. Les bureaux régionaux ont, sans l'autorisation appropriée exigée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, comblé le déficit des contrats à partir de ce compte. De cette façon, la région a réussi à rendre autosuffisante chaque pêche exploratoire sans avoir recours aux crédits parlementaires. En 1990, le ministère a fait, à partir du compte de recettes non fiscales, des paiements d'une valeur de 319 242 $. En mettant au point ces mécanismes visant à faciliter les contrats, le ministère exploite, sans en avoir obtenu l'autorisation, un compte de recettes non fiscales un peu comme s'il s'agissait d'un compte de fonds renouvelables. Le ministère a reconnu que l'utilisation de ce compte était inappropriée et en a cessé l'usage.

5.54 La valeur de la pêche exploratoire est indiquée dans la Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992 du ministère, mais n'a pas été présentée systématiquement par le passé. Ce genre de rapport ne satisfait pas aux exigences de contrôle et de reddition de comptes du Parlement. Celui-ci n'a ni approuvé ces dépenses dans le cadre du budget, ni reçu de compte rendu complet des recettes et des dépenses par rapport aux budgets, ou des résultats atteints.

Conclusions

5.55 En vertu de la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement, on a beaucoup insisté sur la modification de la culture organisationnelle. On a beaucoup écrit sur l'importance de modifier les convictions, hypothèses et comportements partagés que les membres des organisations gouvernementales acquièrent avec le temps, et l'on en a beaucoup parlé. On a toutefois négligé de consacrer la même attention aux instructions destinées à indiquer aux fonctionnaires comment faire face aux exigences de contrôle parlementaire dans ce nouvel environnement.

5.56 Le défi pour les gestionnaires de la fonction publique consiste à améliorer le service dans le cadre approuvé par le Parlement. Devant les pressions exercées en vue de la mise en oeuvre des programmes avec des ressources limitées, l'envie est parfois forte de financer de nouvelles entreprises autrement qu'au moyen des crédits. On propose, dans le Livre blanc Fonction publique 2000, de réformer le système de gestion des ressources financières. Un certain nombre de modifications ont déjà été apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le défi consiste maintenant à utiliser de nouveaux moyens de financement pour améliorer le service, tout en s'assurant que les exigences essentielles de contrôle et de reddition de comptes sont respectées.

Améliorer le service en respectant le cadre parlementaire est un défi.

5.57 Nos exemples illustrent certaines initiatives des gestionnaires du ministère des Pêches et des Océans sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique en vue d'améliorer la prestation des services à un coût inférieur pour les contribuables. Ils montrent l'engagement des fonctionnaires à améliorer les programmes, à accomplir le travail et à satisfaire aux besoins des pêcheurs tout en réduisant le total des fonds publics utilisés par le ministère. Les fonctionnaires de Pêches et

Océans ont trouvé des solutions novatrices, qu'ils ont appliquées avec de bonnes intentions. Ils croient que la réforme amorcée par Fonction publique 2000 vient appuyer leurs initiatives et les risques qu'ils ont pris.

5.58 Cependant, à cause de l'approche particulière que les gestionnaires des pêches ont choisie pour mettre en oeuvre ces solutions et les financer, ils ne respectent pas, à notre avis, les exigences du contrôle parlementaire. Malgré leur succès, ces cas sont des exemples d'écarts à la pratique courante.

5.59 Les gestionnaires du ministère demeurent bien engagés à améliorer les services aux pêcheurs et à l'industrie, et à respecter leurs obligations face au Parlement. Ils procèdent actuellement à l'examen des cas décrits afin de s'assurer qu'il ne fait aucun doute que toutes les exigences ont été respectées. Ils étudient un certain nombre de méthodes différentes pour l'exécution des programmes, en consultation avec les groupes clients.

5.60 Pour concilier le financement des projets donnés en exemples et la structure de contrôle parlementaire, il faudra peut-être recourir, comme solution, à l'utilisation de certains instruments de financement tels les crédits nets ou les fonds renouvelables prévus par les récentes modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il faut donner des conseils aux gestionnaires sur la façon de les utiliser et les circonstances de leur utilisation. Les gestionnaires doivent aussi apprendre comment obtenir les approbations nécessaires pour recourir à ces instruments et comment rendre compte de leur utilisation au Parlement.

Commentaire au nom du gouvernement :
L'innovation et les risques pris de façon responsable sont les principaux thèmes de l'engagement du gouvernement à renouveler la fonction publique avec Fonction publique 2000. Dans le Livre blanc Fonction publique 2000, le gouvernement dit n'avoir nul doute «qu'il faut ouvrir la voie à une plus grande liberté d'innovation et faire la meilleure utilisation possible de ressources limitées, faute de quoi la fonction publique... sera incapable de servir le Canada et les Canadiens avec efficacité», et continue en disant qu'à cette fin, il faudra «des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public». En bref, si l'on veut que les objectifs de Fonction publique 2000 soient atteints, il faudra un effort de la part d'un grand nombre d'intervenants. L'appui que le Bureau du vérificateur général exprime dans ce chapitre est bien apprécié. Le gouvernement a l'intention de collaborer avec le Bureau pour que les changements fondamentaux d'attitude qui seront nécessaires se produisent.

Afin d'encourager l'innovation créatrice et les risques pris de façon responsable, Fonction publique 2000 reconnaît la nécessité de simplifier les pratiques en matière d'administration, de finances et de personnel et d'éliminer les contrôles inefficaces et superflus, «de façon que toutes les règles soient utiles et nécessaires». Une plus grande importance sera donnée aux principes de base de la responsabilité envers le Parlement, à mesure que progressera Fonction publique 2000. Les mesures citées en exemple dans ce chapitre ont été prises avant le projet Fonction publique 2000. À mesure qu'avancera Fonction publique 2000, les règles essentielles seront soulignées de sorte que les gestionnaires puissent éviter plus facilement les embûches en essayant de concilier les mesures novatrices et le cadre de responsabilité parlementaire. Pour reprendre les termes du Livre blanc, «À mesure que Fonction publique 2000 simplifiera l'administration de la fonction publique... l'importance d'une responsabilisation réelle fondée sur des valeurs communes deviendra de plus en plus grande».

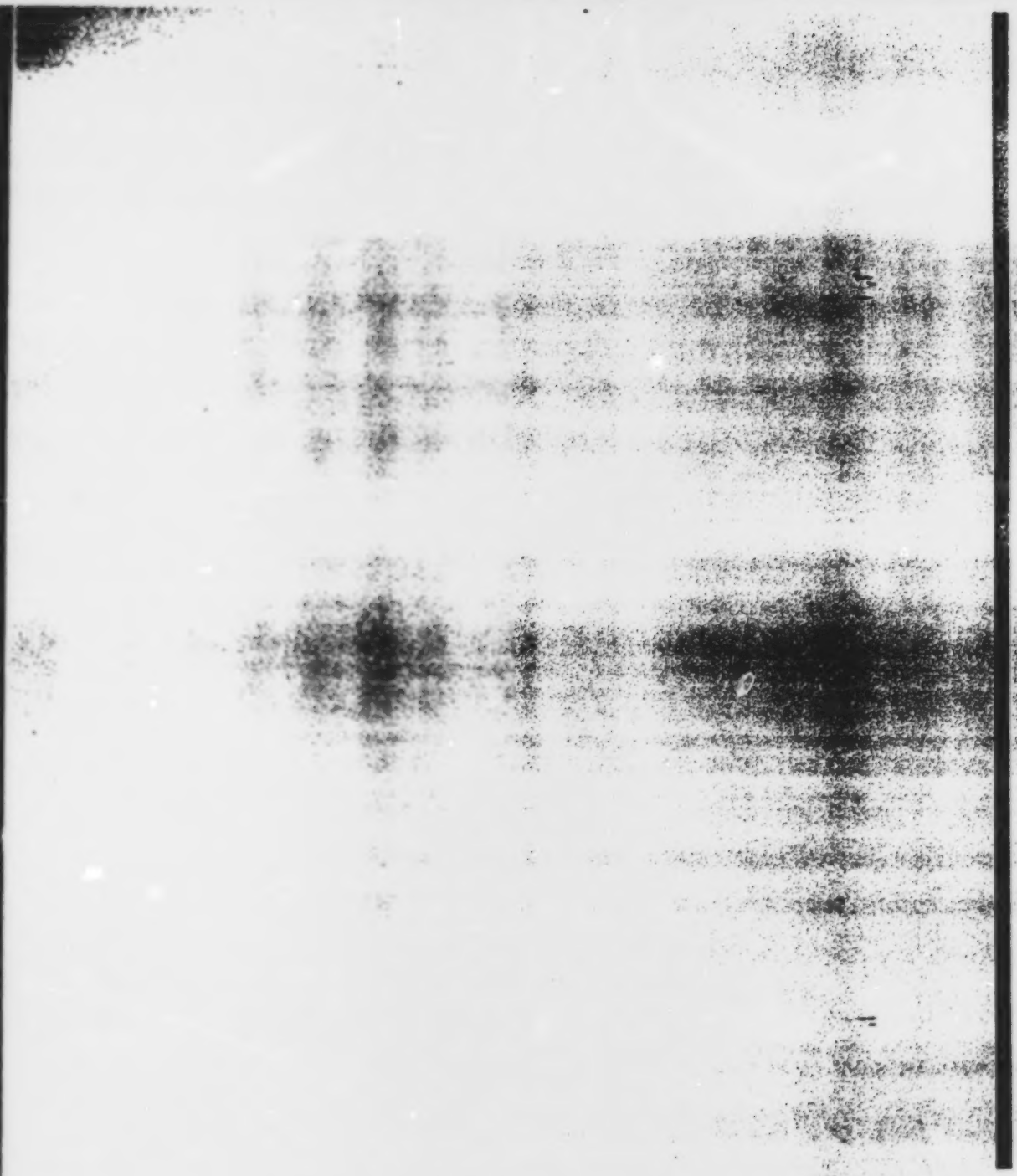
Le gouvernement est convaincu que le cadre de responsabilité parlementaire donne suffisamment de possibilités d'innover et de prendre des risques de façon responsable. Conscient toutefois que c'est le Parlement qui, en fin de compte, détient l'autorité sur la fonction publique et lui demande des comptes, le gouvernement suggère également dans le Livre blanc que les parlementaires songent à

apporter eux-mêmes des changements qui favorisent davantage l'atteinte des buts visés par Fonction publique 2000. Dans le même ordre d'idées, un examen du cadre de responsabilité parlementaire pour s'assurer qu'il correspond au milieu de gestion changeant de la fonction publique et qu'il répond bien aux besoins des parlementaires compte tenu des changements qui se produisent pourrait constituer un apport important. Par exemple, les rapports présentés dans le Budget des dépenses ont été grandement améliorés au cours de la dernière décennie. Ces améliorations pourraient servir de base pour accroître la souplesse du cadre de responsabilité parlementaire. Une grande partie du cadre actuel a été conçue à une époque où le Parlement s'en remettait à un grand nombre de lois et de règlements pour s'assurer que ses intentions étaient respectées. Depuis les améliorations au régime des rapports, toutefois, les parlementaires sont davantage au courant des dépenses prévues et des résultats obtenus. Les parlementaires et les autres intéressés ont amplement l'occasion de scruter les programmes, tant des divers ministères que de l'ensemble de l'administration, pour s'assurer que les buts dans lesquels les fonds sont accordés sont atteints. Grâce à cela et aux mesures législatives sur la réforme de la réglementation et l'accès à l'information, la fonction publique est plus ouverte et transparente que jamais.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général seraient heureux de collaborer avec le Bureau du vérificateur général pour trouver des moyens de renforcer ou d'améliorer le cadre de responsabilité parlementaire. Il faudrait faire oeuvre de pionnier en remettant en question les structures et procédés qui sont superflus ou qui empêchent la prestation rentable des services au public. L'obligation de rendre des comptes au Parlement sera renforcée et non amoindrie grâce à des mesures visant à mieux adapter le cadre aux besoins tant des parlementaires que des ministères et organismes fédéraux dans l'intérêt, finalement, des Canadiens.

Vérifications de portée générale et vérifications spéciales

Les vérifications de portée générale et les vérifications spéciales dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.



Chapitre 6

Les projets d'immobilisations
Le ministère des Travaux publics - Contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits

Les projets d'immobilisations

Le ministère des Travaux publics - Contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits

Points saillants

6.1 Le portefeuille immobilier du gouvernement du Canada est évalué à 60 milliards de dollars, ce qui représente un pourcentage important de la dette publique nette (paragraphe 6.11).

6.2 Cette première évaluation de la qualité de ces éléments d'actif qu'a faite notre Bureau ne visait que l'examen, sur une base expérimentale, de deux immeubles à bureaux polyvalents, dans le but d'élaborer une méthode et de la mettre à l'essai (6.17 et 6.18).

6.3 La méthodologie, élaborée et éprouvée sur le terrain, pourra être utilisée, avec quelques modifications, lors des prochaines vérifications d'immeubles et lors des examens de rendement d'immeubles qui font partie des plans de gestion des biens du ministère des Travaux publics et d'autres ministères (6.18).

6.4 Nous avons constaté que les deux immeubles étaient conçus et construits selon les normes commerciales en vigueur à l'époque (6.21 et 6.78).

6.5 Si on s'arrête aux contraventions au Code national de prévention des incendies du Canada dans les deux immeubles que nous avons vérifiés, il convient de s'interroger sur la qualité de leur conception, la construction, l'inspection, la mise en service et la gestion des opérations (6.21 à 6.23, 6.59 à 6.67 et 6.87 à 6.92).

6.6 Il n'existe aucun plan complet de sécurité incendie pour les deux immeubles (6.67 et 6.92).

6.7 De grands panneaux de béton préfabriqué situés dans la partie supérieure de l'enveloppe d'un des deux immeubles sont fissurés et leurs ancrages se corrodent (6.26 et 6.49).

6.8 Les deux immeubles comprennent des éléments de construction qui rendent inutilement difficile l'accessibilité pour les personnes handicapées et qui ne sont pas entièrement conformes à la politique du gouvernement sur la facilité d'accès (6.21, 6.24, 6.25, 6.68 à 6.72 et 6.93 à 6.95).

6.9 Le système de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air d'un des immeubles a coûté 5,9 millions de dollars de plus que d'autres systèmes plus efficaces et plus économiques disponibles à l'époque de la construction (6.28 et 6.29).

6.10 Les deux immeubles comportent des lacunes au niveau de la qualité de l'air, de l'éclairage, de l'acoustique et de l'utilisation des lieux (6.50 à 6.54, 6.56, 6.58, 6.68 à 6.74, 6.83 à 6.86 et 6.93 à 6.96).

Tables des matières

	Paragraphe
Contexte général	6.11
Objectifs de la vérification	6.17
Étendue de la vérification	6.18
Les critères	6.20
Observations et recommandations générales	6.21
Étude de cas nº 1 : Place du Portage, Phase IV, à Hull au Québec	
Contexte	6.40
Observations	6.47
Étude de cas nº 2 : l'immeuble Lionel-Chevrier, à Cornwall en Ontario	
Contexte	6.75
Observations	6.78

Pièce

6.1 Possibilité d'influer sur la qualité et le coût des projets

Les projets d'immobilisations

Le ministère des Travaux publics - Contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits

Contexte général

6.11 Étant donné que la valeur des biens immobiliers du gouvernement fédéral est d'environ 60 milliards de dollars, nous considérons qu'il est important de déterminer la qualité de ces biens. En s'appuyant sur les exigences et les spécifications du projet, les règlements de construction et sa propre politique officielle, le gouvernement en a-t-il eu pour son argent?

6.12 Les constatations établies lors de vérifications antérieures qui portaient sur l'acquisition, la qualité et la gestion du matériel des principales immobilisations ont indiqué que le Bureau du vérificateur général se devait d'établir des méthodes pour examiner la qualité d'immeubles déjà construits et pour en rendre compte au Parlement.

6.13 Le bureau de la région de la Capitale nationale du ministère des Travaux publics (MTP) est responsable de 48 immeubles à bureaux qui appartiennent à l'État, de 145 autres qui sont loués et de cinq autres qui sont loués avec option d'achat. Selon une estimation approximative, les immeubles qui appartiennent à l'État valent à eux seuls aujourd'hui environ quatre milliards de dollars.

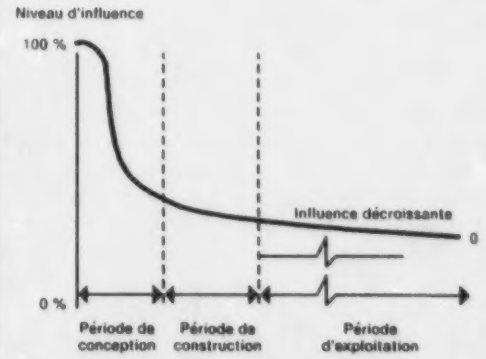
6.14 En plus des coûts d'immobilisation, le ministère a un engagement implicite important, mais pas encore quantifié, des dépenses futures à effectuer pour réparer et moderniser ces immeubles afin que, conformément à ce qui est généralement demandé, ils offrent un milieu de travail convenable et permettent un accès facile au public qui utilise ces lieux et aux personnes handicapées qui y travaillent. Aux fins de la présente vérification, qualité signifie la durabilité d'un immeuble, sa capacité à répondre aux besoins de ses utilisateurs, y compris assurer la santé, la sécurité et procurer un environnement qui favorise une productivité maximale. La qualité est fonction de la structure, de l'enveloppe extérieure, de l'acoustique, de la qualité de l'air, de l'éclairage, de la sécurité incendie ainsi que de la vocation et de l'aménagement intérieur de l'immeuble.

6.15 La facilité d'entretien et la durabilité sont définies en partie par les normes générales de sécurité publique, les normes et les coûts de rendement réel et la pertinence des conditions environnementales en milieu de travail.

6.16 Quoique la conception ne représente que deux p. 100 des frais totaux de propriété d'un immeuble à bureaux type, le fait de ne pas être suffisamment préoccupé par les caractéristiques de qualité et de rendement,

Pièce 6.1

POSSIBILITÉ D'INFLUER SUR LA QUALITÉ ET LE COÛT DES PROJETS



Source : American Society of Civil Engineers

lors de la conception et des travaux de construction, entraînera une augmentation des coûts d'exploitation pendant toute la vie utile de l'immeuble.

Objectifs de la vérification

6.17 La présente vérification avait pour objectifs de déterminer si le gouvernement du Canada avait obtenu la qualité prescrite en fonction du montant payé lors de l'achat de deux immeubles à bureaux polyvalents et d'élaborer une méthode en vue de prochaines vérifications de cette nature.

Étendue de la vérification

6.18 Étant donné qu'il n'existe pas de méthode généralement reconnue pour ce genre de vérification, nous avons demandé conseil à l'Institut de recherche en construction du Conseil national de recherches du Canada; leurs professionnels ont alors établi des «protocoles» ou méthodes d'évaluation. Conformément à la pratique courante du Bureau du vérificateur général, nous avons engagé des spécialistes du secteur privé pour mettre à l'essai ces nouvelles méthodes de vérification sur un petit échantillonnage d'immeubles. Pour être doublement certain de l'acceptabilité et de la faisabilité de notre approche, nous avons fait vérifier les rapports techniques individuels par les professionnels de l'Institut de recherche en construction.

6.19 Vu qu'il s'agissait d'une vérification pilote, l'examen n'a porté que sur deux immeubles. Ceux-ci ont été choisis par le MTP et pris dans le portefeuille de la région de la Capitale nationale. L'un d'eux, la Phase IV de la Place du Portage, située à Hull, est un immeuble à ossature en béton armé de 15 étages, dont la construction fut terminée en 1979; elle a une surface de plancher hors oeuvre brute de 112 000 mètres carrés et abrite sous son toit 4 000 fonctionnaires et le bureau-chef de la région de la Capitale nationale du MTP. L'autre, l'immeuble Lionel-Chevrier, situé à Cornwall, est un immeuble à ossature en béton armé de trois étages, achevé en 1984, avec une surface de plancher hors oeuvre brute de 10 000 mètres carrés; il abrite 300 fonctionnaires.

Les critères

6.20 La qualité (facilité d'entretien et durabilité des immeubles) vise trois différents niveaux de rendement :

Niveau 1. La pratique courante ou le niveau de rendement minimum légal concernant la santé, la sécurité et l'intégrité structurale nécessaires pour satisfaire aux exigences des codes et des normes de construction en vigueur au moment de la construction.

Niveau 2. Le niveau de rendement prescrit dans les objectifs de conception stipulés ou dans la pratique courante acceptée. Ce niveau de rendement était indiqué dans les documents de contrôle de projet du MTP.

Niveau 3. Le niveau de rendement atteint dans le bâtiment occupé et dans son environnement immédiat.

Observations et recommandations générales

6.21 Nous avons constaté que les deux immeubles qui ont fait l'objet de la vérification ont été, de manière générale, conçus et construits conformément aux normes commerciales communément en vigueur à l'époque dans la plupart des centres urbains du Canada. Par contre, il faudrait effectuer un suivi de deux questions préoccupantes dans un avenir immédiat :

- Les contraventions au Code national de prévention des incendies (CNPI)
- L'accessibilité des personnes handicapées

6.22 **Contraventions au CNPI.** Ces contraventions soulèvent des questions sur la méthode de conception et de révision, sur

Les codes

- Le Code national du bâtiment du Canada (CNB);
- Le Code national de prévention des incendies du Canada (CNPI);
- Le Code canadien du travail;
- La *Loi sur la santé et la sécurité au travail*;
- La National Fire Protection Agency.

Les normes

- Le Manuel de conception de la Flat Glass Manufacturers' Association;
- Le Manuel de conception de l'Architectural Aluminum Manufacturers' Association;
- Les Devis des couvertures de l'Association canadienne des entrepreneurs en couverture;
- La Norme de l'American Society of Heating, Refrigeration, and Air Conditioning Engineers : La Norme 62, Ventilation for Acceptable Air Quality Heating, Ventilating and Air Conditioning (HVAC) et la Society's Handbook, Chapter 52 (Guidelines for acoustic performance);
- Le Manuel de la Illuminating Engineering Society;
- L'ergonomie au bureau, Association canadienne de normalisation Z412-M89;
- Le Supplément nº 5 du CNB, Normes de construction pour les handicapés;
- Le Manuel de l'Association canadienne des manufacturiers de vitrage isolant.

l'inspection des travaux de construction, sur la mise en service ou l'inspection d'acceptation, et même sur la gestion permanente de l'immeuble. Les constatations les plus importantes ont été faites à la Place du Portage, Phase IV, où un tuyau qui relie le groupe électrogène de secours et le réservoir de carburant traverse un escalier de secours. L'absence de dispositif de dégagement en cas d'explosion dans les chambres de transformateurs, de registres coupe-feu dans les conduits de pressurisation d'air des escaliers et de vestibule pour le local qui abrite le réservoir de carburant ainsi que la présence de canalisations mécaniques et électriques dans les cages d'escalier et d'ouvertures dans les murs du corridor créent une situation qui pourrait mettre la vie en danger.

6.23 Le ministère des Travaux publics a fait part de ces observations à Travail Canada (qui succède au Commissaire fédéral des incendies), qui est généralement d'accord avec les constatations des vérificateurs. Le MTP a pris des mesures immédiates en ce qui concerne les contraventions importantes au CNPI. Le ministère se propose de prendre des mesures par étape en rapport avec d'autres constatations ou il enquêtera à leur sujet. On nous a assurés que Travail Canada veillera au respect des codes.

6.24 Accessibilité des personnes handicapées. Nous avons constaté que les deux immeubles comportent des éléments de construction qui, non seulement nuisent à l'accessibilité des personnes handicapées, qu'il s'agisse des employés ou des utilisateurs des services de l'État, mais contreviennent également aux exigences du Code national du bâtiment du Canada en vigueur à l'époque de la construction, ainsi qu'aux directives du Conseil du Trésor subséquentes concernant l'amélioration de l'accessibilité dans les immeubles du gouvernement, tout spécialement en ce qui a trait aux rampes d'accès pour les fauteuils roulants, aux salles de toilette, aux poignées de portes, à l'orientation sur les étages et au stationnement.

6.25 Le MTP a indiqué qu'il prendrait des mesures en rapport avec les constatations des vérificateurs pour améliorer l'accessibilité des personnes handicapées et qu'il mettait actuellement en application la politique révisée du Conseil du Trésor sur l'accessibilité, qui donne au ministère jusqu'à juillet 1994, au plus tard, pour apporter les améliorations.

6.26 L'évaluation de la vérification de l'enveloppe de l'immeuble de la Phase IV a mis au jour deux problèmes. Plusieurs des 79 grands panneaux de béton préfabriqués (30 pi. x 5 pi.) qui finissent les deux étages supérieurs de l'immeuble sont fissurés et gauchis et les ancrages des panneaux préfabriqués, le long du parapet, sont corrodés.

6.27 Nous avons recommandé que le MTP effectue un examen minutieux de la conception et de l'état de ces panneaux, examen qu'ont

«La qualité n'est jamais attribuable au hasard. Elle résulte toujours d'une noble intention, d'un effort réel, d'une orientation intelligente et d'une exécution adroite. Elle représente un choix judicieux entre plusieurs possibilités.»

Anonyme

entrepris les ingénieurs de structure du ministère. Les ingénieurs ont recommandé qu'on scelle les fissures des panneaux et qu'on surveille la situation qui, selon eux, ne constitue pas un problème en ce qui concerne l'intégrité structurale des panneaux.

6.28 Le système de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air de la Phase IV n'a pas été conçu pour être économique et efficient. L'utilisation du système à double conduit, lorsqu'on le compare aux autres systèmes disponibles au moment de la conception du projet, a entraîné une augmentation des coûts d'immobilisation de deux millions de dollars, un ajout de surface de plancher de plus de 5 000 mètres carrés au coût de 3,9 millions de dollars et une augmentation de 24 p. 100 de la consommation énergétique. Le système de conditionnement d'air dans l'atrium, un secteur ouvert au public, ne peut pas être utilisé, car il nuit à l'écoulement d'air entre la Phase IV et la Phase III.

6.29 L'analyse de l'ingénieur du MTP n'appuyait en rien le choix d'une conception à double conduit, comme l'indique le commentaire qui fait suite à l'observation de vérification :

Après un examen approfondi et un long débat, le ministère a accepté le système à double conduit recommandé par l'expert-conseil, avec des modifications pour améliorer le rendement et diminuer les coûts d'exploitation, parce que les experts-conseils étaient assujettis aux responsabilités professionnelles et juridiques de la province de Québec. Il s'agit d'un des rares cas où les recommandations de l'expert-conseil ne vont pas dans le même sens que la position du ministère, qui s'est senti obligé d'admettre la responsabilité de l'expert-conseil étant donné la jurisprudence dans des cas analogues.(traduction)

6.30 Le ministère des Travaux publics devrait vérifier le système à double conduit de Place du Portage, Phase IV, dans le but de modifier son fonctionnement pour qu'il soit plus économique.

6.31 Aucun des deux immeubles n'avait fait l'objet d'une analyse de coût du cycle de vie; il nous a été aussi impossible de savoir si des professionnels qui ont de l'expérience en mise en service et en exploitation avaient étudié la facilité d'entretien des éléments des immeubles à l'étape de la conception.

6.32 Le ministère des Travaux publics devrait s'assurer que des analyses appropriées de coûts du cycle de vie sont faites, comme l'exige le *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor, avant tout investissement important. Le Bureau a fait cette recommandation dans plusieurs rapports.

6.33 Le ministère des Travaux publics devrait demander conseil à son personnel spécialisé en mise en service et en exploitation de bâtiment, à l'étape de conception initiale, au sujet de la facilité d'entretien des éléments d'un bâtiment.

6.34 Le ministère des Travaux publics devrait commander une étude indépendante de conception qui porte sur la fonction de l'immeuble et le choix des principales installations techniques des bâtiments (comme le chauffage, la ventilation et le conditionnement d'air) avant d'accepter une conception finale, surtout lorsque les professionnels du ministère ne sont pas d'accord avec le principal expert-conseil nommé pour le projet.

6.35 Même terminés, les immeubles sont toujours insatisfaisants en ce qui concerne la

conception de l'acoustique, notamment dans les salles d'ordinateurs et dans les studios.

6.36 Le ministère des Travaux publics devrait penser à engager à l'avenir des spécialistes en acoustique à l'étape de conception initiale des bâtiments.

6.37 Il n'existe pas, pour l'un ou l'autre immeuble, des plans officialisés à long terme pour des besoins d'immobilisations pour le remplacement des grands éléments et installations techniques des immeubles.

6.38 Le ministère des Travaux publics devrait préparer des plans à long terme de réparation et de remplacement pour les éléments et les structures de ses immeubles en se fondant sur une analyse du coût du cycle de vie.

6.39 Il est ressorti de la vérification des composantes, services et fonctions des immeubles 108 constatations qui valaient la peine qu'on les signale; nous avons considéré que 15 d'entre elles requéraient une attention immédiate. Le ministère des Travaux publics a pris sur-le-champ des mesures par suite de ces constatations, il a projeté d'autres mesures pour remédier à 40 d'entre elles et il poursuivra une enquête sur les autres constatations qui restent afin de prendre des mesures éventuelles ou de les incorporer à de nouveaux projets de construction.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec toutes les recommandations que renferme le rapport. Le ministère de Travaux publics a pris des mesures, ou projette de le faire, en rapport avec la plupart des observations soulevées dans le rapport.*

Étude de cas n° 1 : Place du Portage, Phase IV, à Hull au Québec

Contexte

6.40 Le complexe de la Place du Portage qui comprend quatre édifices a été érigé pour répondre à l'objectif du gouvernement d'avoir 25 p. 100 de ses bureaux à Hull. La Phase IV du complexe a été construite en 1979 au coût de 80 millions de dollars.

6.41 La Phase IV est un immeuble à bureaux de 15 étages, à ossature en béton armé, d'une superficie de 112 000 mètres carrés, qui peut accueillir 4 000 fonctionnaires.

6.42 On a établi des normes pour l'immeuble de base, conformément aux exigences des codes pertinents, aux normes du Conseil du Trésor pour le logement, à un énoncé de conception du MTP et à des instructions supplémentaires. On devrait respecter les dispositions prévues dans le Code national du bâtiment, en ce qui concerne les personnes handicapées, partout dans l'immeuble, sauf dans les aires de service et d'entreposage.

6.43 Une analyse en vue de réaliser des économies d'énergie a été effectuée par le Groupe d'analyse énergétique du MTP qui a examiné les autres solutions possibles concernant les installations techniques au moyen du «Meriwether Model». Le logiciel de ce programme a été créé dans le secteur privé grâce à des subventions accordées par le ministère.

6.44 Le projet a été mené à bien sous l'égide de la Gestion des projets du ministère, méthodes de conception et de construction. Ce processus complet d'établissement des exigences, d'élaboration des conceptions préliminaires, de rédaction des documents contractuels et de construction de l'immeuble a été comprimé en étapes qui se chevauchent pour une somme totale approuvée de 80 millions de dollars. Les services de conception et d'inspection ont été assurés par le secteur privé, aux termes d'un contrat signé avec le ministère des Travaux publics.

6.45 Une fois terminée, la Phase IV a été mise en service conformément au Système de réalisation des projets du ministère. Le rapport de mise en service stipulait que l'immeuble avait été bien conçu et bien construit.

Ci-contre, le complexe de Place du Portage. La Phase IV est au premier plan (voir les paragraphes 6.40 et 6.41).

6.46 Des professionnels expérimentés en la matière ont effectué notre vérification, conformément aux protocoles établis par l'Institut de recherche en construction. Celle-ci comprenait l'étude de documents (établis avant et après l'occupation), la tenue d'enquête auprès des utilisateurs, la réalisation d'une inspection physique des lieux et l'utilisation de matériel d'essais non destructif portatif.

Observations

La structure de l'immeuble

6.47 Une aire isolée située au 10e étage sert de lieu d'entreposage. Le plancher de cet étage doit supporter une surcharge supérieure à la surcharge de conception. La dalle de plancher de la salle d'imprimerie qui doit supporter de lourdes charges est fissurée.

6.48 L'eau qui s'infiltre dans le joint de dilatation, dans le sous-sol, entre la Phase III et la Phase IV, pourrait faire corroder l'armature.

L'enveloppe de l'immeuble

6.49 Certains ancrages des panneaux préfabriqués, au niveau du parapet, se corrodent et certains parmi les panneaux préfabriqués du dernier étage sont fissurés et gauchis.

L'acoustique

6.50 Dans les énoncés de conception de l'immeuble, on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la conception acoustique afin d'assurer la confidentialité des conversations dans les bureaux ouverts, dans les salles de conférence et dans les bureaux administratifs.

6.51 Dans le studio de télévision, les niveaux de bruit de fond mesurés étaient de RC35, ce qui est bien au-dessus des niveaux acceptables de RC20 à RC25 et ce qui entraîne une réduction de son utilisation. Le niveau d'intensité sonore mesuré (80 dBA), dans la salle d'informatique, est aussi au-dessus des niveaux acceptables.

L'éclairage

6.52 Nous avons relevé des lacunes dans les niveaux d'éclairement mesurés aux endroits où il y a une concentration de postes de travail et dans les bureaux fermés. Un éclairage supplémentaire des aires de travail est nécessaire dans certains secteurs.

6.53 L'emplacement des interrupteurs d'éclairage, dans les aires centrales, n'incite pas les gens à les utiliser spontanément pour réduire l'éclairage périmétrique lorsque celui-ci n'est pas nécessaire.

6.54 Le manque de commandes automatiques d'éclairage empêche des économies possibles d'énergie; en effet, leur utilisation permettrait de restreindre les périodes d'éclairage, tout spécialement après les heures de travail lorsque les préposés au nettoyage ne sont plus sur chaque étage.

La ventilation

6.55 La ventilation est assurée par cinq systèmes principaux à double conduit.

6.56 Le manque de ventilation dans l'atrium, un secteur ouvert au public, est aggravé par la concentration des odeurs de cuisson et de la fumée de cigarette. Le système principal de conditionnement d'air ne peut pas être mis en marche parce qu'il nuit au transfert de l'air vers la Phase III du complexe.

6.57 Les appareils de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air qui desservent les étages 2 à 6, le rez-de-chaussée et le mail ne sont pas assez puissants pour satisfaire aux besoins toujours croissants de refroidissement qui découlent de l'utilisation accrue d'ordinateurs personnels et de terminaux d'ordinateur.

6.58 Le système à double conduit installé dans cet immeuble (réseaux de distribution d'air froid et d'air chaud distincts) est moins économique à construire et à exploiter qu'un système à simple conduit ordinaire, en raison du chauffage et du refroidissement simultanés et des plus grandes charges de ventilation requises.

La sécurité incendie

6.59 Selon le Code national du bâtiment du Canada, la Phase IV est un bâtiment d'usage principal de groupe «D». La Phase IV est protégée par un réseau d'avertisseurs et d'extincteurs automatiques à eau. Nous avons relevé les lacunes qui suivent au cours de la vérification :

6.60 **Éléments architecturaux**. Plusieurs facteurs contreviennent aux exigences du Code national du bâtiment. Les conduits d'amenée d'air de pressurisation pour les cages d'escalier ne sont pas bien isolés par des séparations coupe-feu et ils ne comprennent pas de registres coupe-feu. À la sortie d'un des escaliers, il faut traverser l'aire principale du mail pour parvenir à une porte extérieure. L'itinéraire d'évacuation à suivre pour se rendre à l'extérieur de l'immeuble se trouve trop près (moins de trois mètres) d'une fenêtre adjacente pour assurer une sortie en toute sécurité. Le garage de stationnement n'est pas isolé du reste de l'immeuble par les séparations coupe-feu qui ont une résistance au feu de 1 1/2 h exigées par le Code. Plusieurs escaliers de secours renferment des canalisations mécaniques et électriques qui desservent d'autres secteurs.

6.61 **Éléments mécaniques**. Bien que la majeure partie des aires de l'immeuble soient protégées par des extincteurs automatiques à eau, les aires suivantes ne le sont pas : espaces sous les escaliers suspendus, salles des machineries d'ascenseur, sommet des escaliers, locaux de matériel électrique, hall d'ascenseurs au niveau 02 et vides des planchers techniques, lesquels sont considérés comme étant combustibles. Cependant, Travail Canada ne retient pas, pour les panneaux d'escalier technique protégés au halon et pour les escaliers suspendus, les besoins d'extincteurs. Certaines têtes d'extincteur, dans le garage de stationnement, sont placées à moins de six pieds les unes des autres. Il n'y a pas de déflecteurs entre les têtes d'extincteur. Cette disposition n'assure pas une protection appropriée contre l'incendie.

6.62 La disposition des ajutages de décharge de halon, dans le poste central d'alarme et de commande, n'assurera pas une dispersion appropriée de l'agent extincteur dans la pièce en raison des nombreuses pénétrations, au-dessus du plafond dans le local de matériel électrique contigu, pour loger les tuyaux, les câbles et les conduits d'air.

L'efficacité du réseau d'extinction au halon de la salle d'ordinateurs ne peut être assurée à cause des perforations dans les panneaux du plancher technique. La protection contre l'incendie est assurée au-dessus du plancher technique par un réseau d'extincteurs automatiques placés au niveau du plafond. Travail Canada n'exige pas d'essai pour les installations actuelles protégées au halon.

6.63 La tenue de registres centralisés est nécessaire pour tous les réseaux de sécurité incendie afin d'assurer que les inspections, les travaux d'entretien, les vérifications et les essais appropriés sont effectués conformément aux exigences du Code national de prévention des incendies. On ne faisait mention nulle part que le fonctionnement du groupe motopompe avait été vérifié au cours des 12 derniers mois, comme l'exige le CNPI.

6.64 Les transformateurs qui se trouvent dans la chambre de transformateurs contiennent des biphényles polychlorés (PCB). La chambre doit donc être munie de dispositifs de dégagement en cas d'explosion, comme l'exige le Code national du bâtiment du Canada de 1990. Les chambres d'appareillage électrique ne comprennent aucun dispositif de dégagement en cas d'explosion. Le ministère devra consulter le ministère de l'Environnement et Travail Canada qui ont des champs de compétence distincts en cette matière.

6.65 **Éléments électriques**. La tuyauterie qui relie le réservoir de carburant au groupe électrogène de secours traverse un escalier de secours. Cette tuyauterie ne devrait pas être placée à l'intérieur de la cage d'escalier. De plus, l'accès au réservoir de carburant se fait directement à partir de l'escalier plutôt que par l'entremise d'un vestibule.

6.66 Il n'y a aucun détecteur de fumée dans les aires publiques, aux retombées et à la périphérie des aires communicantes. Lorsqu'une aire de plancher comprend une issue qui donne dans une cage d'escalier, il faudrait qu'un avertisseur manuel d'incendie soit installé près de la porte de l'issue, et non à l'intérieur de la cage d'escalier comme on l'a remarqué dans un cas.

6.67 **Plan de sécurité incendie**. Il n'existe aucun document qui englobe le plan de sécurité incendie, la formation des occupants, les méthodes d'inspection et d'essai et les registres concernant le matériel et les réseaux de lutte contre l'incendie.

Fonction

6.68 On a porté une attention particulière aux besoins des personnes qui souffrent d'handicaps moteurs, visuels, auditifs, développementaux et situationnels, ainsi qu'aux besoins des usagers bien-portants.

6.69 Une limitation fondamentale de la conception de l'immeuble, du point de vue des utilisateurs, est la forme complexe de l'immeuble en général, ainsi que la taille et la configuration des divers étages. La majeure partie des étages supérieurs sont aménagés selon le concept de bureaux en espace ouvert avec cloisons mobiles de cinq pieds de hauteur. Bien que cela ne représente pas un problème fondamental de construction, l'utilisation de cloisons mobiles a amplifié les difficultés d'orientation, surtout pour les personnes mal-voyantes, en raison des nombreux réaménagements de bureaux et d'aires de travail, et des variantes d'un étage à l'autre.

6.70 Le profil des murs extérieurs et la configuration des plans d'étage ajoutent à la complexité, en ce sens qu'un grand nombre d'aires de travail périphériques ont dû être modifiées de la forme rectangulaire classique à une forme triangulaire. À chaque étage, un couloir périphérique qui mesure 90 centimètres de largeur a été aménagé près des murs extérieurs, ce qui a entraîné une perte importante de surface utilisable.

6.71 On a tenu compte des besoins des personnes qui souffrent de handicaps moteurs dans toutes les principales voies de circulation et les aires de soutien du personnel. Toutefois, un certain nombre de lacunes touchent directement le Code national du bâtiment, par exemple : les rampes qui assurent l'accès principal à l'immeuble ne sont pas directement visibles; de plus, celles-ci ne sont pas

conformes aux exigences concernant les mains courantes. Les portes des cabines de toilette des salles de toilette accessibles ouvrent vers l'extérieur, mais elles ne reposent pas à plat contre le mur et constituent donc un danger pour les personnes mal-voyantes. Les cuvettes dans les salles de toilette accessibles ne sont pas convenables. Dans certains cas, l'espace pour les genoux sous le comptoir est insuffisant. Certains vestibules ne sont pas suffisamment profonds pour permettre aux personnes en fauteuil roulant de se déplacer librement entre les portes. Il n'y a pas de places de stationnement accessibles dans le garage de stationnement, ni à aucune des deux entrées prévues pour les personnes handicapées qui arrivent seules par voiture particulière ou par transport spécial. Les mains courantes d'escalier ne se prolongent pas suffisamment au-delà des contremarches supérieure et inférieure; de plus, dans les escaliers de secours, il n'y a qu'une seule main courante centrale. Les portes au bas des escaliers de secours sont verrouillées ou ne peuvent pas être utilisées, sauf dans une situation d'urgence (pour fins de sécurité).

6.72 Le ministère des Travaux publics devrait examiner les lacunes qui ont été décelées concernant la structure et l'enveloppe de l'immeuble, l'acoustique, la qualité de l'éclairage comme les systèmes de ventilation aussi bien que les infractions au CNB et que les défauts pour ce qui est des secteurs à l'intention des personnes handicapées, et y remédier.

6.73 La participation d'un spécialiste en acoustique, au sein de l'équipe de conception, l'établissement d'objectifs qui élaborent une méthodologie de conception acoustique bien adaptée et l'exécution, d'une manière adéquate, des détails de conception permettraient, à l'avenir, d'améliorer les caractéristiques acoustiques des immeubles.

6.74 L'énoncé de conception décrivait les grandes lignes concernant l'éclairage de base de l'immeuble, mais ne décrivait pas l'aménagement de postes de travail et des activités des utilisateurs. Une bonne coordination à l'étape de la conception, entre le groupe de conception et les utilisateurs éventuels, lorsqu'ils sont connus, permettrait à l'avenir d'éliminer le plus possible les lacunes de cette nature.

Étude de cas n^{o} 2 : l'immeuble Lionel-Chevrier, à Cornwall en Ontario

Contexte

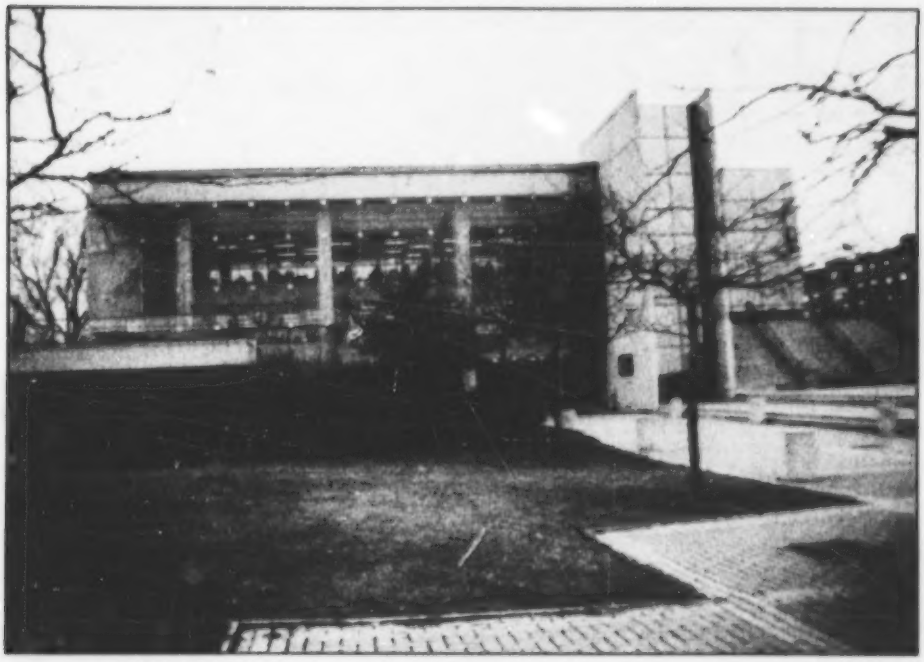
6.75 Le terrain de 1,27 hectare sur lequel a été construit l'immeuble Lionel-Chevrier a été acquis de la ville de Cornwall en juin 1982 en échange de 4,91 hectares de terres de la Couronne situées sur le bord de l'eau vis-à-vis du parc Horovitz, lequel est occupé actuellement par le centre municipal de Cornwall. Le ministère des Travaux publics a établi la valeur des terres de la Couronne à 275 000 $ et celle du parc Horovitz (rezoné par la ville de Cornwall pour fins de construction de l'immeuble à bureaux du gouvernement) à 280 000 $.

6.76 Sept promoteurs-constructeurs ont soumis des offres pour la construction de l'immeuble ainsi que pour sa conception. Le ministère a évalué les propositions. Le promoteur-constructeur retenu a entrepris la construction de l'immeuble en juin 1983 et l'a terminée en mai 1984 au coût initial de 9,6 millions de dollars. Si on y ajoute l'aménagement, le coût total s'élève à 10,4 millions. L'immeuble fut occupé en juin 1984.

6.77 L'immeuble Lionel-Chevrier est une construction à ossature en béton armé de trois étages qui occupe une superficie de 9 364 mètres carrés.

Observations

6.78 Une équipe fut mise sur pied par le ministère pour surveiller le déroulement des travaux alors que le promoteur-constructeur s'occupa de la gestion et de la coordination de ceux-ci. Le contrôle de la qualité fut défini d'après les spécifications, normes et lignes de conduite en vigueur à l'époque de la



L'immeuble Lionel-Chevrier, à Cornwall en Ontario (voir les paragraphes 6.75 à 6.77).

construction et les services d'inspection, ac ordés par voie de contrat, furent assurés par le promoteur-constructeur. L'immeuble a été achevé sans dépasser le budget et dans les délais prévus; de plus, il est considéré comme bien conçu et bien construit.

6.79 Conformément aux exigences du contrat, les registres de construction n'ont été conservés que pendant deux ans après l'achèvement des travaux en 1984. Aucun rapport d'inspection n'était donc disponible lors la vérification.

6.80 La vérification technique de l'immeuble Lionel-Chevrier a été effectuée conformément aux protocoles élaborés par l'Institut de recherche en construction.

La structure de l'immeuble

6.81 Nous n'avons décelé aucun défaut majeur lors de la vérification.

L'enveloppe de l'immeuble

6.82 Nous n'avons décelé aucun défaut majeur lors de la vérification.

L'acoustique

6.83 On a constaté que l'aménagement des bureaux en espace ouvert n'assurait pas la confidentialité appropriée des conversations, surtout à cause de la nature des carreaux de plafond et de la réflexion des sons par les appareils d'éclairage du plafond et les diffuseurs de ventilation. La mauvaise conception acoustique des salles de conférence fait qu'il est difficile de bien entendre les paroles qui y sont dites.

6.84 L'acoustique du studio, pour la prise du son, n'est pas conforme aux normes prescrites; le locataire principal ne peut pas utiliser le studio pour son usage prévu et doit réaliser son travail d'audio-visuel dans un autre immeuble.

L'éclairage

6.85 En raison de l'utilisation considérable de cloisons et d'écrans pour aménager de petits postes de travail, le niveau d'éclairement est inférieur aux spécifications prévues lors de la conception. Le fait de remplacer les lampes au fur et à mesure qu'elles grillent, ce qui les

laisse s'éteindre graduellement, plutôt que de les remplacer à intervalles réguliers, constitue une autre cause de la diminution des niveaux d'éclairement.

La ventilation

6.86 On a décelé un manque de distribution d'air dans un grand nombre de secteurs de l'immeuble. Les températures ambiantes élevées et la mauvaise qualité de l'air en témoignent. La pratique courante, dans les cas où le locataire réorganise les aires, serait de modifier la distribution de l'air de façon à satisfaire aux besoins de refroidissement changeants, puis de faire équilibrer le réseau de distribution d'air afin d'en assurer l'efficacité. Ce n'est pas ce qui se produit. À titre d'exemple, pour un ministère locataire, la densité d'occupation est d'une personne par 6,5 mètres carrés, soit deux fois la densité normale d'occupation; cet espace comprend également huit terminaux d'ordinateurs et d'autres appareils qui produisent de la chaleur.

La sécurité incendie

6.87 Éléments architecturaux. Selon le Code national du bâtiment, l'immeuble Lionel-Chevrier est un bâtiment d'usage principal de groupe «D». L'ouverture pratiquée pour le passage du conduit d'évacuation nord ne semble pas être complètement obturée par des matériaux coupe-feu. Des matériaux de construction sont entreposés sous la cage d'escalier nº 4, ce qui contrevient aux exigences du CNB et du CNPI.

6.88 Éléments mécaniques. La disposition des têtes d'extincteurs, dans certaines aires, n'est plus satisfaisante en raison de l'ajout de nouvelles cloisons. En outre, dans la plupart des laboratoires, on ne respecte pas l'exigence concernant le dégagement minimal de 18 pouces entre les déflecteurs d'extincteurs de plafond et le dessus des étagères de rangement qui s'élèvent du plancher au plafond.

6.89 Éléments électriques. Les schémas du réseau d'avertisseurs ne reflètent pas les conditions réelles. Il faudrait que l'avertisseur manuel d'incendie situé sur le mur nord du corridor d'entrée soit déplacé près d'une issue requise. Il faudrait qu'un avertisseur manuel d'incendie soit installé près de l'issue de la construction hors-toit qui donne sur le toit, laquelle est considérée comme la seconde issue requise de la construction hors-toit.

6.90 Une cage d'escalier n'est pas munie d'un détecteur de fumée. Les conduits d'air ne comprennent pas de détecteurs pour mettre hors service les appareils de recirculation d'air. Des détecteurs de fumée sont placés près de conduits d'évacuation dans le garage de stationnement. Toutefois, ces détecteurs ne sont pas des détecteurs pour conduits d'air.

6.91 Au cours des essais de fonctionnement du réseau d'avertisseurs, une sonnerie du deuxième étage ne fonctionnait pas correctement parce que le timbre touchait à la moulure sur le mur. Le niveau de pression du son des avertisseurs sonores était généralement acceptable, sauf dans des aires comme l'aire d'expédition et de réception.

6.92 Plan de sécurité incendie. Il n'existe aucun plan de sécurité incendie approuvé qui décrive la marche à suivre en cas d'urgence, l'entretien et les essais nécessaires ou la formation requise des occupants qui remplissent des fonctions précises de sécurité incendie ou qui devraient en accomplir. On n'entretient pas régulièrement le matériel de lutte contre l'incendie. Les inspections requises ne sont pas effectuées et on ne tient aucun registre.

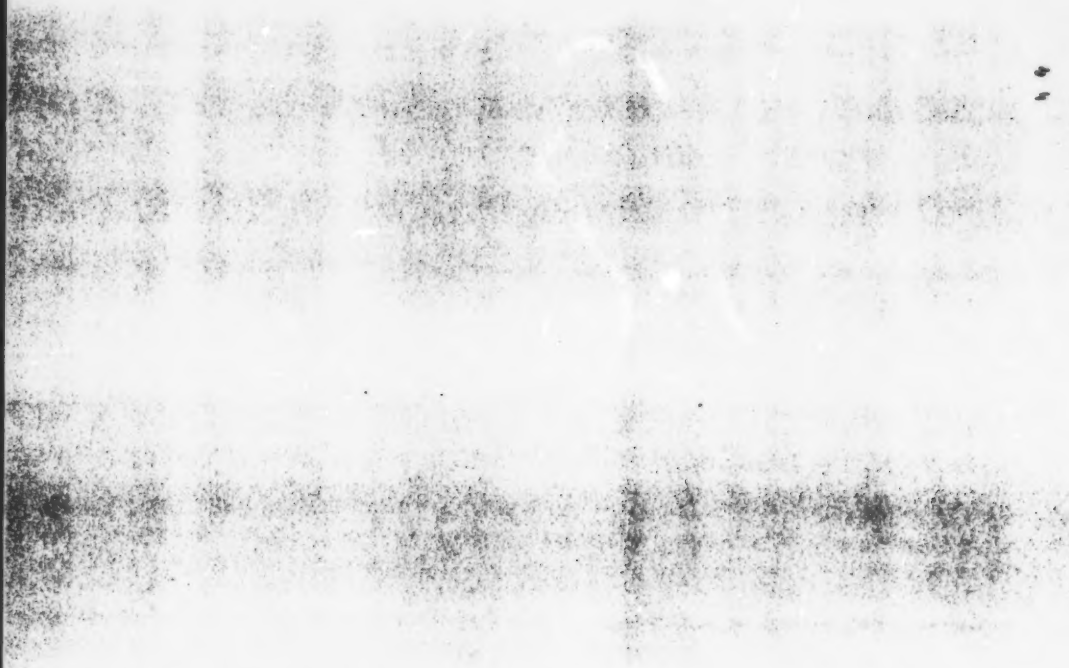
Fonction

6.93 Les exigences fonctionnelles de l'immeuble Lionel-Chevrier sont régies par le Code national du bâtiment (édition 1977). En général, on a satisfait à toutes les exigences fonctionnelles, sauf que les portes des cabines des salles de toilette ne reposent pas à plat, constituant ainsi un danger pour les personnes mal-voyantes; les vestibules ne sont pas suffisamment profonds pour qu'une personne en fauteuil roulant puisse y accéder sans aide; le nombre de places de stationnement

accessibles désignées est insuffisant; il manque des mains courantes et celles qui sont là ne se prolongent pas suffisamment.

6.94 On a relevé plusieurs lacunes par rapport aux normes et à la pratique courante reconnue, de même qu'un éclairage insuffisant dans les vestibules de salle de toilette et dans le hall de l'entrée avant. Les planchers cirés au fini brillant, dans le hall et dans les aires de circulation, dont le fini original était mat, constituent un problème pour les personnes mal-voyantes. Les poignées de porte sont d'un type que certaines personnes handicapées ont peine à saisir. De même, les carreaux vitrés dans les portes, qui cachent les personnes qui s'en approchent du côté opposé, sont placés trop haut pour les personnes en fauteuil roulant ou pour les personnes de petite taille. Les dimensions et la conception de l'espace d'approche à la porte avant restreignent l'accès en fauteuil roulant.

6.95 Le rétrécissement des corridors intérieurs, attribuable aux nombreux réaménagements de cloisons et d'ameublement, nuit également au déplacement en fauteuil roulant. De plus, les personnes qui souffrent de handicaps visuels, moteurs et développementaux ne disposent pas d'une signalisation appropriée qui leur indique où elles se trouvent et comment elles peuvent retrouver leur chemin, surtout en ce qui concerne les itinéraires à suivre en cas d'urgence.



Chapitre 7

La gestion des parcs automobiles

La gestion des parcs automobiles

Points saillants

7.1 Nous avons vérifié la gestion des parcs automobiles dans six ministères qui, ensemble, gèrent environ les deux tiers du parc automobile de l'administration fédérale. Celle-ci compte près de 29 000 véhicules commerciaux standard achetés au coût de 470 millions de dollars (paragraphe 7.18).

7.2 Il y aurait possibilité d'améliorer grandement la gestion des parcs automobiles. Les problèmes méritent un examen approfondi de la part du Conseil du Trésor et des ministères (7.21).

7.3 La planification des moyens de transport laisse généralement à désirer. Habituellement, les besoins en matière de transport ne sont pas définis en fonction des objectifs visés par les programmes et services. Les ministères se demandent rarement si les véhicules ont toujours leur utilité (7.22 et 7.25).

7.4 En général, les véhicules sont achetés en fonction de leur prix initial, et nous avons constaté qu'effectivement, le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) obtient de nouveaux véhicules à des prix comparables à ceux dont bénéficient les gestionnaires d'importants parcs automobiles du secteur privé. Cependant, les considérations environnementales et les composantes des coûts du cycle de vie, par exemple le coût de l'entretien à long terme, ne sont pas encore pris en compte dans les achats, contrairement à ce qu'avait demandé le Conseil du Trésor (7.26, 7.28 et 7.29).

7.5 Une plus grande uniformisation des parcs automobiles des ministères pourrait accroître les économies sur les frais d'acquisition, d'administration et d'utilisation (7.26 et 7.27).

7.6 Nous avons trouvé des indications de sous-utilisation de véhicules et d'économies possibles dans certains des ministères et ce, en utilisant une norme d'utilisation annuelle peu élevée. Par exemple, en se fondant sur les résultats d'une étude approfondie, le ministère des Transports envisage de réduire substantiellement son parc automobile, ce qui lui fera économiser environ 8,75 millions de dollars en deux ans (7.30).

7.7 Les ministères ont autorisé un grand nombre d'employés à amener les véhicules à leur domicile dans des cas où ils pouvaient devoir retourner au travail après les heures normales de travail. Cependant, ils n'ont pas établi de moyens de calculer les avantages que cette pratique pourrait constituer aux fins de l'impôt sur le revenu (7.31).

Points saillants (suite)

7.8 Les ministères et le MAS ont investi des ressources considérables dans les systèmes d'information de gestion des véhicules. D'après une évaluation qu'a faite le Conseil du Trésor, la plupart des ministères n'ont pas trouvé cette information utile. Nous avons constaté que les systèmes du ministère de la Défense nationale et du ministère des Transports n'étaient pas complets ni suffisamment fiables pour servir à la gestion du parc automobile. Aucun ne pouvait produire rapidement de rapports sur les véhicules pour lesquels l'utilisation, les coûts ou les réparations différaient beaucoup de la norme (7.32 et 7.33).

7.9 Quatre des cinq ministères vérifiés ne se défont pas des véhicules désignés comme «excédentaires» dans des délais raisonnables. On estime à un million de dollars ce que cette pratique a coûté à l'État, dans un des ministères seulement (7.35).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	7.10
Objectif et étendue de la vérification	7.16
Critères de vérification	7.19
Observations	
Évaluation générale	7.21
Il y a place pour d'importantes améliorations (7.21)	
En général, la planification en matière de transport laisse à désirer (7.22)	
Les achats de véhicules auprès de concessionnaires ne sont pas suffisamment justifiés (7.23)	
Les justifications relatives aux véhicules manquent souvent d'information clé (7.25)	
Amélioration nécessaire des méthodes d'acquisition (7.26)	
Examen nécessaire de l'utilisation (7.30)	
Information insuffisante sur la surveillance (7.32)	
L'entretien manque de constance dans certains programmes (7.34)	
Les pratiques d'aliénation ne sont pas économiques (7.35)	
L'efficience de l'acquisition de fournitures et de services a besoin d'être examinée (7.37)	
Activités de services communs du ministère des Approvisionnements et Services (MAS)	7.38
Le ministère de la Défense nationale	7.51
La Gendarmerie royale du Canada	7.65
Le ministère des Transports	7.78
Le ministère de l'Agriculture	7.86
Le ministère des Travaux publics	7.95
Pièce	
7.1 Gestion des parcs automobiles du gouvernement fédéral	

La gestion des parcs automobiles

Introduction

7.10 Les ministères et organismes du gouvernement fédéral possèdent quelque 28 600 véhicules commerciaux standard, achetés au coût d'environ 470 millions de dollars. Quelque 3 800 véhicules de modèle 1990 ont été achetés au coût de 63 millions de dollars. Il en coûte environ 100 millions de dollars par année pour les exploiter. La valeur de revente des véhicules aliénés chaque année atteint approximativement huit à neuf millions de dollars.

7.11 La planification des besoins en matière de transport constitue la première étape de la décision d'acheter un véhicule. Il faut, à cette fin, évaluer périodiquement la rentabilité des diverses solutions pour répondre aux besoins en matière de transport, selon les buts des programmes ou des services. Les gestionnaires sont censés, par exemple, évaluer les coûts et les avantages de la réaffectation des véhicules, de la location-bail à court terme, d'une plus grande mise en commun des véhicules, de l'utilisation du transport en commun et des taxis, et de l'indemnisation des employés qui utilisent leurs propres véhicules.

7.12 Si l'on estime qu'il est rentable d'acheter un véhicule supplémentaire ou d'en remplacer un en piètre état, le gestionnaire est censé justifier le type de véhicule à acheter en tenant compte de facteurs opérationnels précis, entre autres, le matériel à transporter, le terrain et la capacité en passagers, et en tenant compte du coût du cycle de vie utile, de la conservation de l'énergie et de la protection de l'environnement.

7.13 En général, les demandes des directions générales sont acheminées à l'administration centrale du ministère qui les étudie en fonction des priorités et des fonds dont il dispose. Les demandes approuvées sont transmises au ministère des Approvisionnements et Services qui procède à l'acquisition. Une fois les véhicules livrés, les ministères les utilisent, les entretiennent et les réparent. Les gestionnaires sont censés établir des calendriers d'entretien et assurer le suivi des coûts d'utilisation et de fonctionnement des véhicules, soit au moyen du Système d'information pour la gestion du parc automobile (SIGPA) du ministère des Approvisionnements et Services, soit au moyen de leur propre système.

7.14 Les ministères sont censés tenir compte du kilométrage, de l'âge, de l'état du véhicule et du coût des réparations lorsqu'ils veulent effectuer un remplacement. À moins d'autorisation contraire, les gestionnaires sont censés, dès que le nouveau véhicule est livré, transférer le véhicule excédentaire au MAS en vue de l'aliénation.

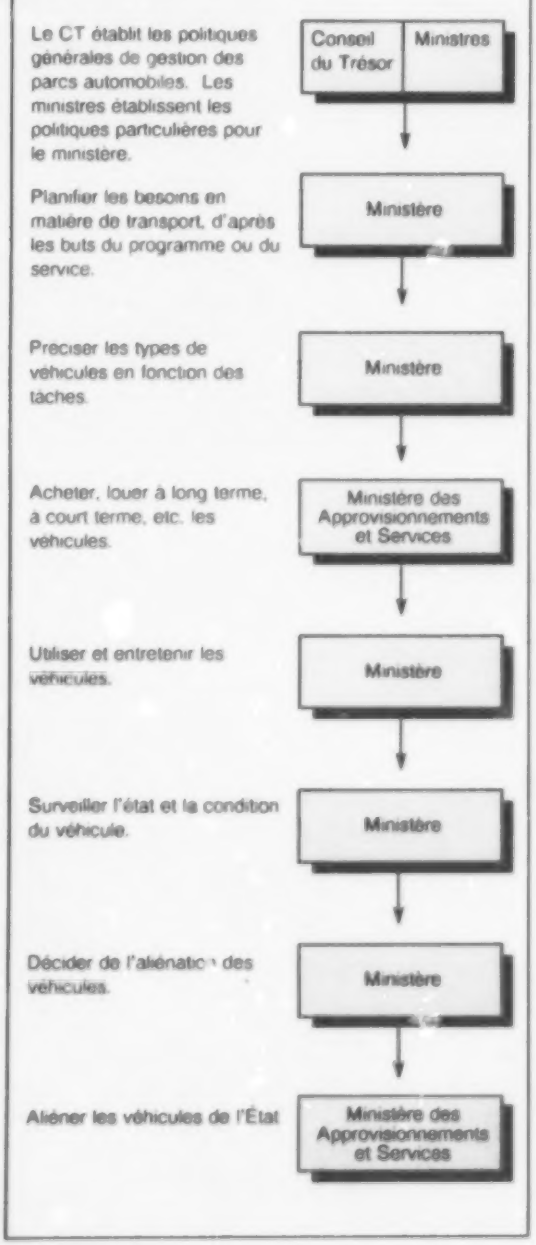
7.15 Ce chapitre commence par une évaluation générale de la gestion des parcs automobiles au gouvernement, d'après les vérifications que nous avons effectuées dans les ministères. La pièce 7.1 illustre les éléments du processus de gestion que nous avons examinés et qui constituent le fondement sur lequel s'appuient les détails de nos constatations, par ministère. Les services communs assurés par le MAS - l'acquisition et l'aliénation - sont traités séparément.

Objectif et étendue de la vérification

7.16 Notre vérification avait pour objectif d'établir si le gouvernement achète, exploite et aliène ses véhicules automobiles commerciaux standard avec un souci de l'économie, de l'efficience et de la protection de

Pièce 7.1

GESTION DES PARCS AUTOMOBILES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



l'environnement. Les travaux de vérification ont porté principalement sur les automobiles, les camions et les fourgonnettes. Ils ne portaient pas sur les véhicules prévus à des fins spéciales comme les camions d'incendie, ni sur les véhicules conçus spécialement à des fins militaires. Nous avons également exclu les «voitures de fonction» comme celles qu'utilisent les ministres et les sous-ministres et nous n'avons pas examiné la gestion du parc automobile dans les sociétés d'État.

7.17 Nous avons vérifié la gestion du parc automobile au ministère de la Défense nationale (MDN), à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), au ministère des Transports (MDT), au ministère de l'Agriculture (MDA) et au ministère des Travaux publics (MTP). Nous avons en outre vérifié les services communs de gestion des parcs automobiles qu'assure le ministère des Approvisionnements et Services (MAS).

7.18 Au moment de notre vérification, les ministères vérifiés possédaient environ 19 000 véhicules commerciaux standard - soit environ les deux tiers des 28 600 véhicules semblables du gouvernement.

Ministère	Nombre de véhicules	Coûts historiques estimatifs	Achats de modèles 1990
		(en millions)	
Défense nationale	7 300	180,0 $	11,0 $
GRC	6 359	107,0	26,0
Transports	2 589	34,5	3,7
Agriculture	2 201	24,0	3,6
Travaux publics	549	6,6	0,8
Autres	9 636	116,0	17,9
Total	28 634	468,1 $	63,0 $

Critères de vérification

7.19 Nos critères de vérification sont fondés sur les pratiques généralement utilisées pour la gestion des parcs automobiles, sur les résultats des vérifications antérieures du Bureau du vérificateur général et sur les politiques administratives du Conseil du Trésor. Les principaux critères de vérification sont les suivants:

- Les besoins de véhicules devraient être établis en fonction des objectifs opérationnels.

- Il faudrait faire l'acquisition du véhicule le moins coûteux qui peut répondre aux besoins opérationnels prévus, en tenant compte du prix, des coûts du cycle de vie utile, de la consommation de carburant et de la protection de l'environnement.

- Il faudrait avoir recours à d'autres solutions que l'acquisition de véhicules lorsqu'elles sont rentables, notamment indemniser les employés pour l'utilisation de leur propre véhicule, utiliser des taxis ou louer des véhicules pendant les périodes de pointe.

- Les ministères devraient gérer et aliéner leurs parcs automobiles en fonction de la méthode du cycle de vie du matériel, ce qui comprend une analyse des coûts et des avantages lors de l'achat, de l'exploitation et de l'aliénation.

- Les véhicules devraient être aliénés de façon à optimiser les recettes du gouvernement.

7.20 En raison de l'absence générale, dans les ministères, de données sur l'utilisation quotidienne - distance, durée et but - nous n'avons pu évaluer l'utilisation de manière absolue. Nous nous sommes donc servis des données d'utilisation mensuelles et annuelles comme indicateur d'une sous-utilisation possible. Une étude récente du ministère des Transports indique que les normes, dans l'industrie, de ce que l'on considère généralement un kilométrage élevé, moyen et faible pour les véhicules affectés aux superviseurs et aux gestionnaires sont d'environ 30 000 km, 25 000 km et 20 000 km par année, respectivement. Comme indicateur de sous-utilisation, nous avons adopté une norme minimale de 18 000 km par année. Le fait qu'un véhicule marque plus de 18 000 km au compteur ne signifie pas nécessairement qu'on en avait besoin ou qu'il a été utilisé à bonne fin. Un véhicule peut avoir roulé pendant 18 000 km, par exemple, et n'avoir servi que la moitié d'une année. Réciproquement, une utilisation en deçà du point-repère de 18 000 km peut être appropriée dans certaines circonstances, par exemple pour des véhicules très spécialisés ou lorsque l'utilisation est limitée à des emplacements particuliers, comme un aéroport. Nous avons donc exclu ces types de véhicules de notre analyse fondée sur la norme de 18 000 km.

Observations

Évaluation générale

Il y a place pour d'importantes améliorations

7.21 Il serait possible d'améliorer considérablement l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation des véhicules. Un certain nombre de mesures permettraient de combler des lacunes précises au ministère des Approvisionnements et Services et dans les ministères. Ces mesures peuvent cependant ne pas suffire. Les intérêts et les compétences de la plupart des gestionnaires des ministères se situent dans la direction de programmes et non pas dans les parcs automobiles. De plus, les systèmes d'information de gestion sur les parcs automobiles ne sont pas fiables, ils sont incomplets et ne produisent pas le type de rapports nécessaires à la gestion de tels parcs. La prestation de services communs aux ministères par le MAS n'est pas gérée et ne peut pas, dans sa forme actuelle, être gérée de manière intégrée. Le ministère déclare qu'il n'a pas de mandat pour procurer ce genre de services. Le gouvernement n'a pas évalué les coûts et les avantages de dispenser ces services sur une base intégrale. À notre avis, il y a, dans l'acquisition, l'utilisation, la surveillance et l'aliénation de véhicules des problèmes qui méritent un examen en profondeur par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les ministères.

En général, la planification en matière de transport laisse à désirer

7.22 En général, les ministères que nous avons examinés ne définissaient pas leurs besoins en matière de transport en fonction des

buts des programmes ou des services. Mises à part quelques exceptions, on n'évaluait pas la faisabilité d'autres modes de transport que l'achat de véhicules, on n'adoptait pas les solutions de rechange lorsqu'elles étaient justifiées ou elles n'étaient pas suffisamment justifiées lorsqu'elles étaient mises en oeuvre. Parmi ces solutions de rechange, citons une mise en commun accrue des véhicules, la location pour répondre aux exigences en période de pointe, l'utilisation du transport en commun et l'indemnisation des employés qui utilisent leur propre véhicule. Bien que les coûts et les avantages n'aient pas été évalués, la GRC, en 1989-1990, par exemple, dépensait environ un million de dollars en location de véhicules et le ministère des Travaux publics payait au moins 1,8 million de dollars aux employés pour qu'ils utilisent leurs propres véhicules pour les affaires du ministère.

Les achats de véhicules auprès de concessionnaires ne sont pas suffisamment justifiés

7.23 Nous avons constaté que les achats de véhicules auprès de concessionnaires coûtaient en moyenne 16 p. 100 de plus que les «achats en vrac». De 1986 à 1990, sur 21 850 véhicules, 978 ont été achetés directement auprès de concessionnaires, dont environ 47 p. 100 à la fin de l'exercice du gouvernement. Selon le MAS, on est censé acheter les véhicules auprès de concessionnaires seulement si le ministère considère que l'urgence de la situation l'emporte sur la possibilité de réaliser des économies sur les «achats en vrac».

7.24 Deux des ministères que nous avons vérifiés avaient effectué de nombreux achats auprès de concessionnaires. Nous les avons examinés. Au ministère des Transports, nous avons examiné 30 achats récents auprès de concessionnaires effectués, pour la plupart, à la fin de l'exercice. Ces véhicules ont coûté 540 000 $ environ. Pour 26 des 30 achats, il n'y avait pas de document qui indique que le véhicule remplacé n'était pas utilisable ou qu'il était urgent de le remplacer. Pour l'année modèle 1988, le ministère des Travaux publics a acheté 26 fourgonnettes par voie d'achats en vrac et 26 fourgonnettes auprès de concessionnaires. Ces dernières ont coûté chacune en moyenne 3 171 $ de plus que les véhicules achetés selon le mode d'achat en vrac, ce qui peut s'expliquer en partie par les options supplémentaires qu'on n'avait pas demandées initialement. À notre avis, la plupart des raisons données pour expliquer les achats urgents n'étaient pas suffisantes. Par exemple, les achats effectués en fin d'exercice auprès de concessionnaires n'ont pas été faits en raison d'une quelconque urgence, mais bien parce que des fonds avaient été libérés pour l'achat de véhicules supplémentaires.

Les justifications relatives aux véhicules manquent souvent d'information clé

7.25 Les ministères que nous avons vérifiés achetaient des véhicules, la plupart du temps pour remplacer ceux qu'ils possédaient déjà. Ils fondaient habituellement les justifications des achats sur l'hypothèse que le véhicule devait être remplacé. Il était rare que les ministères remettent en question la nécessité du véhicule. Une fois la décision prise d'acheter un véhicule, les raisons invoquées par le ministère de la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada pour justifier l'achat de ce type particulier de véhicules étaient, en général, satisfaisantes. Toutefois, les justifications données par le ministère des Transports et par le ministère des Travaux publics ne comportaient habituellement pas d'information sur la capacité en passagers, les conditions de conduite, la nécessité des options et l'utilisation prévue. Au ministère de l'Agriculture, les justifications se faisaient après que le remplacement avait été approuvé.

Amélioration nécessaire des méthodes d'acquisition

7.26 La plupart des véhicules sont achetés selon le mode d'«achat en vrac» soit 23 achats chaque année. Sauf pour la GRC, l'achat en vrac typique comprend des commandes de centaines de véhicules de différents modèles et options. Il s'agit, en fait, d'un achat simultané de nombreux véhicules différents. Compte tenu de la gamme des véhicules et des options demandées par les

ministères, le MAS obtient de nouveaux véhicules à des prix comparables à ceux dont bénéficient les gestionnaires d'importants parcs automobiles du secteur privé. On obtient les meilleurs escomptes pour les achats en grand nombre de voitures de police standard de la GRC.

7.27 La variété des véhicules et des options que peuvent obtenir les ministères complique l'administration du mode «d'achat en vrac». Notre examen des justifications ne nous permet pas d'établir si les ministères ont besoin d'une telle variété. De façon générale, une standardisation accrue permettrait de réduire les coûts d'achat et les frais d'administration. Il serait également plus facile d'évaluer les frais d'exploitation et d'entretien et cela simplifierait la gestion et le contrôle des parcs automobiles.

7.28 La politique actuelle du Conseil du Trésor sur l'acquisition exige toujours que les coûts du cycle de vie utile (notamment les coûts d'utilisation et la valeur de revente) soient pris en considération en même temps que le coût initial. Un véhicule moins cher à l'achat peut finir par coûter plus cher à long terme qu'un autre au coût initial plus élevé, si les coûts d'exploitation et d'entretien sont plus élevés ou la valeur de revente plus faible. À l'heure actuelle, cependant, on ne considère que le prix initial des véhicules.

Selon les exigences de la politique du Conseil du Trésor, il faut accorder la priorité à des véhicules qui conservent l'énergie et protègent l'environnement.

7.29 La politique de 1976 du Conseil du Trésor sur les véhicules moteurs stipule qu'il faut tenir compte de la conservation de l'énergie lorsqu'on achète un véhicule. Selon des exigences de la nouvelle politique d'avril 1991 du Conseil du Trésor, il faut accorder la priorité à l'achat de véhicules qui conservent l'énergie et protègent l'environnement. Le «Plan vert» du gouvernement, publié en décembre 1990, précise qu'il faut reconnaître officiellement les facteurs environnementaux comme des critères essentiels des prises de décisions au gouvernement. De telles préoccupations n'ont toujours pas été intégrées aux formalités d'achat des ministères et du ministère des Approvisionnements et Services. Par exemple, on ne tient pas compte de l'efficience des véhicules en matière de consommation du carburant, ni de l'existence d'autres types de carburant, ni non plus de l'incidence de certaines options comme le climatisateur.

Examen nécessaire de l'utilisation

7.30 Nous avons constaté que les véhicules polyvalents du MDN et de la GRC comptaient en général plus que le kilométrage-repère de 18 000 km que nous avons établi. Nous avons cependant constaté qu'aux ministères des Transports, de l'Agriculture et des Travaux publics, ces types de véhicules étaient largement sous-utilisés. Les plans du MDT, par exemple, montrent que ses parcs automobiles pourraient être considérablement réduits, ce qui entraînerait une économie d'environ 8,75 millions de dollars en deux ans.

7.31 Selon l'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de Revenu Canada, l'utilisation à des fins personnelles des véhicules de l'employeur par l'employé constitue un avantage imposable. L'utilisation personnelle comprend les déplacements entre le domicile de l'employé et son lieu de travail, même lorsque l'employé peut devoir retourner au travail après les heures ouvrables normales et même s'il est tenu par son employeur d'utiliser le véhicule. Nous avons constaté que les ministères avaient autorisé des employés à se servir de véhicules pour se rendre à leur domicile, soit en permanence, soit occasionnellement, sans avoir établi de règles pour calculer, aux fins d'impôt, l'avantage possible. Par exemple, le MDT avait officiellement autorisé environ 900 employés à utiliser des véhicules du ministère pour des raisons personnelles, dans des circonstances particulières. Environ la moitié des autorisations avaient été accordées en raison de postes de garde ou de disponibilité sur appel, et elles permettaient à l'employé de se

déplacer de son domicile à son lieu de travail lorsqu'il pouvait être appelé à y retourner après les heures de travail normales.

Information insuffisante sur la surveillance

7.32 Les systèmes d'information pour la gestion des parcs automobiles du gouvernement ne donnent pas les types d'information nécessaires. Une saine gestion des parcs automobiles exige des renseignements sûrs, opportuns et pertinents sur le nombre, l'utilisation, les frais d'exploitation et de réparation et l'aliénation des véhicules. Il faut des rapports sur les écarts, par emplacement, pour assurer le suivi des réparations et de l'entretien; il faut voir si des véhicules dépassent les normes en ce qui concerne les coûts de carburant et d'exploitation; il faut signaler les véhicules pour lesquels il peut y avoir abus et prendre note de la tendance des défectuosités qui devraient être portées à la connaissance des fabricants pour qu'ils apportent les correctifs nécessaires. La plupart des données de base de ces rapports devraient être produites par voie électronique, par l'entremise d'un système de carte de crédit. Un tel système réduirait les erreurs attribuables à la saisie manuelle des données, réduirait également les coûts et améliorerait le délai de présentation des données.

7.33 Les ministères et le ministère des Approvisionnements et Services ont investi des ressources considérables dans les systèmes d'information pour la gestion des parcs automobiles. D'après une évaluation qu'a faite le Conseil du Trésor du système d'information du MAS, la plupart des ministères ne l'ont pas trouvé utile. Nous avons constaté que les systèmes du ministère de la Défense nationale et du ministère des Transports n'étaient pas complets ni suffisamment fiables pour servir à la gestion du parc automobile. Aucun ne pouvait produire rapidement de rapports sur les écarts décrits plus haut.

L'entretien manque de constance dans certains programmes

7.34 Aux emplacements du ministère de l'Agriculture et du ministère des Travaux publics, où les véhicules ne sont pas mis en commun, l'entretien est laissé à la discrétion du conducteur. Nous avons constaté que l'entretien manquait en général d'uniformité. Nous avons également relevé le même problème de manque d'uniformité pour ce qui est de l'entretien dans les groupes Aviation et Marine du ministère des Transports. Nous avons constaté que le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada et le groupe Aéroports du ministère des Transports possédaient un calendrier d'entretien officiel.

Certains ministères gardaient les véhicules excédentaires après avoir reçu les véhicules de remplacement.

Les pratiques d'aliénation ne sont pas économiques

7.35 Lorsqu'un ministère décide qu'il ne veut plus d'un véhicule, il le transfère au MAS en vue de l'aliénation. Nous avons constaté qu'à l'exception du MTP, des ministères gardaient les véhicules excédentaires après avoir reçu les véhicules de remplacement. Pour cette raison, le gouvernement perd des recettes des ventes ou il dépense de l'argent avant que cela ne soit nécessaire en plus de devoir payer des frais d'exploitation et des frais généraux supplémentaires. Les pratiques du ministère de la Défense nationale, par exemple, ont entraîné des pertes annuelles d'environ un million de dollars de recettes pour le gouvernement.

7.36 Environ un tiers des recettes globales de l'aliénation des véhicules du gouvernement - environ huit à neuf millions de dollars - provient de la vente des véhicules. Le MAS obtient des prix raisonnables pour les véhicules du gouvernement, et il les vend «sur place et dans l'état où ils sont». Il ne connaît pas toutefois les frais d'administration liés à la vente de ces véhicules et n'a pas évalué l'efficience des activités d'aliénation.

L'efficience de l'acquisition de fournitures et de services a besoin d'être examinée

7.37 Le gouvernement n'a pas examiné les coûts et les avantages qu'il y a à utiliser les cinq autres méthodes différentes pour obtenir des fournitures et des services pour les véhicules, ce qui a représenté au moins 57 millions de dollars pendant l'exercice financier de 1990-1991. Au nombre de ces méthodes, citons les contrats (270), les offres permanentes (700), un nombre inconnu de commandes locales des ministères pour moins de 2 500 $, les commandes du MAS (1 625), dont la plupart sont en deçà de 2 500 $ et le système des cartes de crédit du gouvernement du Canada. Nous craignons que les diverses méthodes d'acquisition ne fassent augmenter inutilement les frais d'administration et qu'elles soient moins commodes, qu'elles réduisent les économies d'échelle et le contrôle de gestion. Par exemple, élargir l'utilisation d'un système amélioré des cartes de crédit du gouvernement ou utiliser une carte de crédit du secteur privé pour payer les commandes d'achat local et les commandes d'achat du MAS de faible valeur ainsi que les acquisitions, par voie d'offres permanentes, permettrait de réduire les frais d'administration, serait plus commode et améliorerait le contrôle de gestion des véhicules et des dépenses.

***Commentaire du Conseil du Trésor** : Le Conseil du Trésor reconnaît l'utilité du rapport du vérificateur général sur la gestion du parc automobile, lequel s'inscrit dans la veine des changements qui sont apportés depuis un an. Par exemple, la politique sur les véhicules automobiles a été rationalisée et axée davantage sur les résultats.*

C'est à la suite de l'évaluation que le Conseil du Trésor a faite du Système d'information pour la gestion du parc automobile (SIGPA) en avril 1990 que la politique du Conseil du Trésor a été modifiée pour rendre facultative la participation au système à compter du 1er avril 1991. Des projets pilotes sont en cours pour retenir à contrat les services d'entreprises privées qui fourniront des services de gestion du parc automobile et exploiteront un système d'information sur les véhicules automobiles.

Un comité regroupant les principaux ministères utilisateurs a été créé en janvier 1991 pour aider les ministères à s'ajuster à la nouvelle politique et à améliorer la gestion du parc automobile du gouvernement fédéral grâce à la consultation, à l'identification et à la communication des meilleures pratiques, de même qu'à la diffusion et à l'échange de données pertinentes.

En ce qui a trait à l'aliénation, le projet de loi visant la réforme de la fonction publique, déposé le 18 juin 1991, englobait des propositions de révisions de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. On est en train de remanier à fonds le système d'aliénation, afin de s'assurer qu'il existe des mécanismes pour encourager les gestionnaires à se débarrasser des biens excédentaires au bon moment et au meilleur avantage de la Couronne.

La Politique sur les véhicules automobiles est également assujettie à la Politique sur la gestion du matériel, qui a été rationalisée en 1990 pour porter davantage sur les résultats, sur le cycle de vie comme fondement de la gestion du matériel et sur une stratégie de gestion du matériel pour les années 90. Voici les quatre secteurs prioritaires de la gestion du matériel : recours opportun à la technologie, amélioration des compétences, accent sur l'innovation, appui aux initiatives gouvernementales (par exemple, les restrictions des dépenses et la protection de l'environnement. Les nouvelles politiques et optiques de la gestion du matériel ont fait l'objet de longues consultations avec les gestionnaires chargés du matériel dans les ministères. De plus, le Secrétariat du Conseil du trésor a offert des ateliers à plus d'un millier de gestionnaires.

Outre l'accueil anticipé aux constatations du vérificateur général sur la gestion du parc automobile, la mise en oeuvre de ces initiatives aura un effet positif sur la qualité de la gestion des biens matériels au sein du gouvernement fédéral.

***Commentaire du ministère de l'Environnement** : Le Plan vert du gouvernement, qui a été lancé en décembre*

1990, mentionne que les facteurs environnementaux doivent être reconnus comme des critères essentiels dans la prise de décisions au sein du gouvernement. La politique du Conseil du Trésor exige maintenant qu'on envisage en premier lieu d'acquérir des véhicules qui conservent l'énergie et protègent l'environnement. Dans le Plan vert, le gouvernement s'est engagé à adopter un Code de gérance de l'environnement qui englobe toutes les opérations et activités fédérales. Les ministères et organismes concevront des plans d'action indiquant les mesures qu'ils prendront pour mettre le code en oeuvre. De plus, ils devront, à intervalles réguliers, présenter des rapports sur la mise en oeuvre du Plan vert et de cette nouvelle politique du Conseil du Trésor. En ce qui concerne la gestion du parc de véhicules automobiles, les ministères incluront ces critères dans le processus de prise de décision.

Activités de services communs du ministère des Approvisionnements et Services (MAS)

7.38 L'acquisition est fondée sur le coût initial. Lorsque les ministères ont déterminé la sorte de véhicules qu'ils désirent acheter, ils envoient les demandes au ministère des Approvisionnements et Services. C'est à ce ministère qu'il appartient de déterminer la méthode d'acquisition. Les véhicules sont achetés uniquement en fonction de leur coût initial. Sur près de 4 000 véhicules que le MAS a achetés en 1990, 69 p. 100 l'ont été selon le mode d'achat en vrac, 19 p. 100 par offre permanente, 8 p. 100 au moyen d'achats effectués au titre du Répertoire du parc automobile du gouvernement et 4 p. 100 auprès de concessionnaires. Les délais de livraison prévus, le choix, ainsi que les prix auxquels on pouvait s'attendre variaient selon le mode d'achat.

7.39 Le ministère affirme que le mode d'achat «en vrac» constitue la méthode la moins dispendieuse. En pratique, les achats «en vrac» représentent, à l'exception des achats de véhicules par la GRC, des achats simultanés de plusieurs modèles de véhicules. Une fois la demande envoyée, le ministère doit compter environ cinq à six mois pour la livraison. Le guide intitulé *Spécifications applicables aux véhicules automobiles du gouvernement* facilite le système d'achat en vrac. La politique du Conseil du Trésor exige qu'en général, tous les véhicules achetés ou loués par le gouvernement soient conformes au guide. Ce guide regroupe des véhicules de performance comparable, de divers fabricants, et fournit des données sur les options possibles. Ceci facilite l'obtention de soumissions par appel d'offres. Le guide ne renferme aucune donnée sur les coûts de cycle de vie des véhicules et sur la consommation d'essence, par modèle et par marque de véhicule. Le MAS peut à la demande des ministères, au moment de l'achat, fournir de l'information sur les coûts historiques du cycle de vie. Il n'a toutefois reçu aucune demande. (Il est question plus longuement de l'utilité de l'information du MAS au paragraphe 7.44).

7.40 Le guide ne comporte pas non plus les critères de décision en rapport avec la protection de l'environnement et avec l'économie d'énergie. Cependant, il renvoit les gestionnaires à d'autres sources d'information sur les carburants de rechange et indique qu'on peut convertir les véhicules au propane et au gaz naturel.

7.41 Dans le cadre du processus d'acquisition de véhicules, le MAS exige des fabricants qu'ils certifient que «le prix/taux indiqué n'est pas supérieur au plus bas prix/taux demandé, y compris au meilleur client de l'entrepreneur, pour une qualité et une quantité semblables». Le contrat d'achat stipule que cette certification est assujettie à une vérification du gouvernement. Après le début de notre vérification, le MAS a reçu des lettres de trois des principaux fabricants, qui déclaraient qu'ils se conformaient, dans les contrats, à la clause de certification des prix. Le MAS a en main la certification, mais il n'a effectué qu'une seule vérification, soit celle d'un contrat adjugé à un fournisseur unique pour 16 véhicules.

7.42 Le ministère nous a informés qu'à son avis, effectuer des analyses de façon à vérifier s'il y a certification ne constituerait pas une utilisation efficace des ressources de vérification, lorsqu'on a recours au processus concurrentiel, ce qui est habituellement le cas dans des acquisitions de véhicules standard.

7.43 Nous avons élaboré une méthode de sondage pas trop dispendieuse pour vérifier si les prix étaient raisonnables. Nous avons étudié le prix des véhicules achetés en vrac par le ministère des Approvisionnements et Services en prélevant un échantillon de véhicules (qui ne comprenait pas de véhicule banalisé de la Gendarmerie royale) et en comparant les prix au prix **maximal** que les entreprises de gestion de parcs automobiles paieraient pour les mêmes véhicules. En utilisant les prix maximaux comme prix de référence, nous avons conclu que, dans l'ensemble, le ministère a payé environ 11,8 p. 100 de moins que le prix de référence des modèles 1990, ce qui représente une économie d'environ 3,3 millions de dollars sur les achats de l'ordre de 27,76 millions de dollars. Il y avait toutefois des écarts importants, dans les escomptes consentis, entre les voitures de police et les véhicules civils, et dans la catégorie des véhicules civils. Environ la moitié de ces économies (1,73 million de dollars) ont été réalisées sur les voitures de police très standardisées de dimensions normales, qui sont achetées en grande quantité. Par rapport aux prix de référence, une économie de 18 p. 100 a été réalisée sur l'achat de ces véhicules de la GRC. Les prix payés pour les véhicules civils étaient en moyenne 8 p. 100 moins élevés que les prix de référence quoique, pour environ un quart de ces véhicules, l'économie moyenne était de moins de 4 p. 100. Contrairement aux véhicules de la GRC, la plupart des véhicules civils ont fait l'objet de soumissions distinctes. Les gestionnaires de parcs automobiles du secteur privé peuvent également profiter de réductions semblables par rapport au prix de référence lorsqu'ils achètent un grand nombre de véhicules identiques. Comme on l'a indiqué plus tôt, en nous fondant sur notre examen, une standardisation généralement accrue réduirait les coûts d'acquisition de véhicules et d'administration au sein du gouvernement.

7.44 Les ministères ne considèrent pas que le Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services est utile. Le Système d'information pour la gestion du parc automobile (SIGPA) du MAS a été établi pour fournir de l'information sur les parcs automobiles en se fondant sur les exigences des ministères. Jusqu'au 1er avril 1991, tous les ministères, sauf le ministère de la Défense nationale et le ministère des Transports étaient obligés d'utiliser le système. On estime que le gouvernement doit débourser au total 1,5 million de dollars par année pour l'exploitation du système. Son exploitation annuelle coûte environ 800 000 $ au MAS. En plus, les ministères dépensent 700 000 $ supplémentaires par année pour remplir les formulaires d'entrée des données. Même si le système produit facilement des rapports descriptifs sur les véhicules, il ne peut assurer la production rapide de rapports comparatifs sur les écarts, qui pourraient servir à la gestion des parcs automobiles, par emplacement. Une évaluation du SIGPA réalisée par le Conseil du Trésor a révélé que les gestionnaires de la plupart des ministères n'estimaient pas que le système, sous sa forme actuelle, était utile, précis ou complet. De plus, certains ministères ne soumettent pas de données exactes et complètes, ce qui ajoute au problème.

7.45 Les entreprises de location-bail de parcs automobiles utilisent des systèmes d'information sur les véhicules qui sont largement informatisés et qui sont liés à des systèmes de carte de crédit lesquels enregistrent les achats relatifs aux véhicules et produisent des rapports de contrôle des véhicules et des rapports sur les écarts. Le MAS compte enregistrer dans le SIGPA la plupart des achats d'essence, des coûts de réparation d'urgence et des frais d'entretien normal réglés avec la carte de crédit du gouvernement du Canada. Cette méthode éliminerait une grande partie du travail d'entrée manuelle des données et donc, la plupart des inexactitudes. Toutefois, cette nouvelle méthode ne comprendrait pas tous les frais

d'utilisation, étant donné l'usage d'offres permanentes et de bons de commande locaux pour l'achat d'autres biens et services de ce genre.

7.46 On n'a pas évalué suffisamment l'efficience des modes d'aliénation utilisés par le ministère des Approvisionnements et Services. Le MAS dispose de tous les biens excédentaires de l'État, les véhicules représentant environ huit ou neuf des 30 millions de dollars de ventes annuelles. Environ 62 p. 100 des véhicules excédentaires sont vendus au moyen de ventes publiques, 29 p. 100 par courrier et environ 7 p. 100 à l'encan.

7.47 Les véhicules de l'État sont généralement mis en vente sur place et dans l'état où ils sont. Le prix raisonnablement escompté est le prix de gros. Nous avons comparé, pour six bureaux régionaux, les prix de vente réels des véhicules aliénés par ventes publiques, aux prix de gros escomptés. Dans l'ensemble, on a obtenu au moins le prix de gros. Trois régions obtenaient en moyenne des prix de détail.

7.48 Toutefois, le ministère des Approvisionnements et Services ne connaît pas les frais généraux liés à la vente des véhicules, ni l'efficience de ses méthodes d'aliénation des véhicules. Une telle information serait utile pour le MAS, mais son importance va bien au-delà, en raison d'un nouveau programme de remises lancé par le Conseil du Trésor et conçu pour écouler les stocks excédentaires et améliorer la gestion. Les taux de commission du ministère sont un facteur important lorsqu'il s'agit de déterminer des remises que les ministères recevront. En général, la commission est de 25 ou 30 p. 100, selon la méthode de vente. On fixe le taux en comparant les recettes globales avec les dépenses globales. Nous avions envisagé d'évaluer l'efficience des méthodes d'aliénation des véhicules, mais le ministère ne conserve les totaux des coûts et des résultats que sous forme globale.

7.49 L'absence d'information sur le coût des activités de vente des véhicules nous a empêchés d'en évaluer l'efficience, mais nous avons pu en mesurer les délais. Nous avons évalué les délais d'aliénation de 3 424 véhicules sur une période de 12 mois. Pour mesurer le délai, nous l'avons situé au moment où le ministère avise le ministère des Approvisionnements et Services qu'un véhicule est excédentaire. Environ 85 p. 100 des véhicules ont été aliénés dans le délai cible du MAS, soit 90 jours; pour 3 p. 100 des véhicules, le délai de disposition a été supérieur à 180 jours. Les autres administrations et les entreprises du secteur privé auxquelles nous nous sommes adressés appliquent un délai maximal de 60 jours afin de minimiser les coûts administratifs, de réduire l'intérêt perdu par suite du retard des encaissements et de diminuer le risque d'une perte d'argent en raison des changements de modèle des véhicules. Le MAS aliène environ 69 p. 100 des véhicules dans un délai de 60 jours.

L'information sur l'état des véhicules excédentaires n'est pas toujours communiquée aux acheteurs.

7.50 L'information sur l'état des véhicules excédentaires n'est pas toujours communiquée aux acheteurs, dans les sept régions du ministère que nous avons étudiées. Les ministères sont tenus d'informer le MAS des défectuosités de leurs véhicules, mais celui-ci n'exige pas que cette information soit divulguée aux éventuels acheteurs. On ne veut pas en effet assumer une responsabilité pour des défauts qui ne sont peut-être pas connus. En général, nous avons constaté que le personnel du ministère des Approvisionnements et Services communique sur demande l'information relative à l'état des véhicules. Toutefois, deux régions fixent également au véhicule une liste de ses principales défectuosités. L'une d'elles a aussi un programme d'inspection dont l'objet est de relever les défauts des véhicules.

***Commentaire du ministère des Approvisionnements et Services** : Le ministère des Approvisionnements et Services*

reconnaît qu'il ne fournit pas un service intégré de gestion des véhicules et qu'il désire participer avec le Conseil du Trésor et d'autres ministères à des discussions portant sur la nécessité de réorganiser la gestion du parc automobile.

Le ministère a comme position que la publication de renseignements sur les coûts pour le cycle de vie utile de modèles particuliers dans la publication des Spécifications applicables aux véhicules automobiles du gouvernement ne constitue pas un usage efficace des ressources ministérielles. Il est plus rentable de fournir des renseignements particuliers de façon ponctuelle.

En ce qui concerne le Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services, celui-ci fournit de l'information conformément aux exigences définies par ses clients, dans les limites des données qui lui ont été fournies par les dits clients. Chaque fois qu'une erreur est relevée ou portée à l'attention des responsables, cette erreur est corrigée. Chaque fois qu'un ministère client demande des renseignements provenant du Système d'information pour la gestion du parc automobile, suivant une présentation spéciale, le ministère déploie tous les efforts possibles pour répondre à une telle demande. Le ministère a toujours répondu à de telles demandes, et il continuera de le faire, dans la limite des ressources financières et humaines dont il dispose.

Au fur et à mesure que les ministères adopteront des mesures pour améliorer la gestion de leur parc automobile, le ministère leur viendra en aide en mettant à leur disposition de l'information sur le coût d'achat et sur les produits de l'aliénation des véhicules. Le ministère appuie également l'initiative, à l'échelle de l'administration fédérale, du Projet de gestion de l'information sur les biens qui aidera tous les ministères à mieux gérer tout le matériel dont ils disposent, tout au long du cycle de vie utile.

Depuis la diffusion du Plan vert, en décembre 1990, le ministère des Approvisionnements et Services et d'autres ministères ont travaillé en étroite collaboration avec le bureau responsable de la gérance de l'environnement à l'élaboration de nouvelles politiques et de nouvelles méthodes opérationnelles nécessaires à la mise en oeuvre du Plan. Un aspect important de cette tâche consiste dans l'élaboration d'un Code de gérance de l'environnement qui fournit des critères précis et une orientation politique à l'intention de tous les ministères, ainsi que l'établissement de cibles en ce qui concerne l'énergie du transport. Tant que le travail ne sera pas plus avancé, il ne sera pas possible pour le ministère d'intégrer officiellement des facteurs environnementaux dans les critères qui servent à la sélection des véhicules.

Le ministère de la Défense nationale

7.51 Coordination insuffisante de la planification des transports. Nous avons examiné la gestion des véhicules de soutien administratif, dans sept bases au Canada et au Quartier général de la Défense nationale. On appelle «dotation» le nombre et le genre de véhicules de soutien auxquels une base a droit. Il s'agit du nombre minimum de véhicules nécessaires pour assurer les services de transport essentiels en situation normale. Tout véhicule de soutien administratif utilisé par une base fait partie de sa dotation qui est soumise à un examen en règle, tous les cinq ans. Le processus d'examen est consigné minutieusement et son déroulement suivi de près par le ministère. Toutefois, l'examen ne donne généralement pas lieu à une remise en question de la nécessité des véhicules; c'est le nombre de kilomètres parcourus qui la détermine.

7.52 Nous avons constaté également que le ministère n'effectue pas une analyse intégrée des divers moyens de répondre aux besoins en matière de transport. Certaines bases arrivent à détenir des véhicules qui dépassent leur dotation en conservant les véhicules remplacés. La méthode qu'utilise le ministère pour

contrôler les dotations des bases ne permet pas de repérer l'existence ou de mesurer la taille de ce genre de «flotte parallèle» - encore que, lorsque le Quartier général constate des écarts par rapport aux dotations, il en informe la structure hiérarchique. L'obligation de justifier les dotations des bases ne s'applique pas à la réserve commerciale ordinaire et aux véhicules de la milice. On a constitué les dotations de ces véhicules durant les années 1970 et n'ont pas depuis été validées en fonction de critères précis. Nous estimons à environ 400 le nombre de ces véhicules.

7.53 En général, le ministère de la Défense nationale recourt à la location pour répondre aux besoins en périodes de pointe et dans d'autres situations imprévues. Le nombre de véhicules loués constitue une donnée importante lorsqu'il s'agit d'estimer les besoins en «dotation» ou d'obtenir, au moyen de contrats nationaux et régionaux de location, des prix plus intéressants en raison du volume. Les bases du ministère ont dépensé, en 1982-1983, 8,8 millions de dollars en location de véhicules et en services de taxi. Pour 1990-1991, on prévoit que le coût de la location atteindra 23 millions de dollars, mais il pourrait être plus élevé, les coûts de la location n'étant pas tous saisis ou regroupés par le système financier actuel.

7.54 Nous avons également constaté une coordination insuffisante parmi les trois groupes, soit le groupe chargé d'établir les besoins en matière de véhicules, le groupe responsable des acquisitions et le groupe responsable de l'entretien des véhicules. Cela entraîne pour les bases, des dépenses inutiles au chapitre des transports. Les trois groupes relèvent du même niveau hiérarchique, mais ils fonctionnent indépendamment et chacun a son propre budget de fonctionnement, ce qui rend difficiles les transferts de fonds. Chacun utilise aussi son propre système d'information dans les bases et transmet séparément son information par la voie hiérarchique au Quartier général de la Défense nationale. Le bon fonctionnement de cette méthode trilatérale dépend du niveau de collaboration des parties concernées, ce qui suppose de fréquentes réunions de planification ainsi que des communications officieuses. Ce système conduit quelquefois à des pratiques coûteuses et inutiles.

7.55 Nous n'avons pu déterminer dans quelle mesure ces pratiques sont inefficientes. Nous avons pu observer des exemples précis d'inefficience, aux bases que nous avons visitées, uniquement en effectuant une comparaison de bases de données sans rapport entre elles et en demandant des renseignements sur certains véhicules. Toutefois, le fait que ces pratiques inutiles et coûteuses échappent à l'attention et ne sont pas remises en question est révélateur du manque d'intégration du système de gestion de la flotte.

Une coordination insuffisante entraîne, pour les bases, des dépenses inutiles au chapitre des transports.

7.56 Par exemple, dans trois bases, la section des transports louait des véhicules à un coût de plusieurs centaines de dollars parce que la section de l'entretien n'avait pas les pièces nécessaires pour réparer les véhicules en panne. Les pièces existaient bien chez les fournisseurs locaux, mais c'est la section des approvisionnements qui devait les obtenir, et ce processus peut prendre beaucoup de temps.

7.57 Dans six des sept bases que nous avons étudiées, la section de l'entretien ne savait pas à quel moment les véhicules devaient être remplacés. Il est possible que d'importantes réparations soient faites sur des véhicules, immédiatement avant leur aliénation. Par exemple, dans le dépôt d'une base, nous avons découvert trois poids lourds sur le point d'être aliénés et équipés de pneus tellement neufs que leurs étiquettes étaient encore collées à leurs flancs.

7.58 Nous avons remarqué que les véhicules loués pour répondre aux besoins en périodes de pointe étaient, dans une base, de la même catégorie que certains véhicules compris dans le stock national. On nous a

informés que les formalités de sortie des véhicules du stock national ne valaient pas la peine que l'on s'y attarde, d'autant plus qu'il était facile de louer un véhicule dans le contexte d'une offre permanente. Qui plus est, on trouve en général que les formalités prennent tellement de temps que l'urgence du besoin risque de disparaître avant que la sortie du véhicule ne soit autorisée.

7.59 Les justifications des véhicules sont en général satisfaisantes. En général, la méthode qu'utilise le ministère pour l'acquisition des bons types de véhicules est satisfaisante. Toutefois, en raison d'une coordination inappropriée entre les services chargés d'élaborer les fiches techniques des véhicules neufs, il est possible que le ministère acquière parfois des véhicules qui ne répondent pas à ses besoins. Par exemple, plusieurs bases ont eu besoin de nouveaux véhicules pour la Police militaire. Le ministère s'est procuré, par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services, 19 véhicules pour un coût total d'environ 293 000 $. La fiche technique des véhicules prévoyait l'installation d'un écran de plexiglass entre le siège avant et le siège arrière. Lorsque les véhicules furent livrés, on constata que l'écran de plexiglass réduisait à quelques pouces l'espace pour les jambes lorsqu'on s'asseyait sur le siège arrière. Il était donc difficile d'utiliser le siège arrière pour le transport de passagers.

7.60 L'examen de l'utilisation est satisfaisant. Les véhicules du ministère de la Défense nationale servent à de nombreux usages. Nous avons trouvé satisfaisants les examens, effectués par le ministère, de l'utilisation des véhicules, examens fondés sur les kilomètres parcourus.

7.61 La surveillance, un problème reconnu. Le ministère utilise trois systèmes pour surveiller ses véhicules, et aucun d'entre eux ne fournit toute l'information nécessaire pour la gestion du parc automobile. Par ailleurs, les systèmes ne peuvent être utilisés de façon intégrée aux fins de la gestion du parc, au Quartier général de la Défense nationale. Par ailleurs, le ministère ne peut établir tout de suite la relation entre des facteurs tels que la fonction, les habitudes d'utilisation, l'entretien et le remplacement. À l'heure actuelle, cette relation est établie manuellement pour chaque véhicule une fois l'an, à l'aide de rapports qui proviennent des trois systèmes. Le ministère admet que les systèmes actuels n'ont pas la souplesse nécessaire pour permettre une gestion intégrée et opportune des véhicules; on étudie en ce moment la possibilité de changer de système.

7.62 Les méthodes d'entretien sont en général satisfaisantes. Nous avons constaté que, de façon générale, les véhicules du ministère de la Défense nationale sont entretenus par le personnel du ministère, en conformité avec les recommandations des fabricants. Toutefois, nous avons constaté que les méthodes utilisées pour disposer des batteries et de l'acide des batteries, dans la plupart des bases, sont discutables du point de vue de l'environnement. Les batteries hors d'usage sont généralement vidées avant d'être expédiées à un négociant en objets de rebut. L'électrolyte (acide sulfurique) extrait de la batterie est neutralisé à l'aide de bicarbonate de soude. L'acide neutralisé, qui contient des concentrations de plomb, est évacué dans le système d'égouts de la base. L'une des bases a cessé de recourir à cette pratique lorsque, à la faveur d'une étude de sol effectuée pour des travaux de construction dans le voisinage, on a constaté que le sol de l'endroit était pollué. Dans une autre base, on a mis fin à cette pratique parce que, d'après l'agent responsable des matières dangereuses de la base, les méthodes «habituelles» appliquées par le ministère étaient préjudiciables à l'environnement. À la suite de la présente vérification, le ministère a demandé que l'on cesse, jusqu'à nouvel ordre, d'évacuer l'acide neutralisé des batteries dans le système d'égouts des bases.

7.63 L'aliénation n'est pas efficiente. Le ministère n'applique pas des méthodes efficientes pour aliéner ses véhicules excédentaires. Pour disposer d'un véhicule, la section des approvisionnements de la base doit obtenir l'autorisation du Quartier général. Cela suppose généralement un échange de

messages, sur une période pouvant aller de un à douze mois. Ce n'est qu'après avoir reçu l'autorisation du Quartier général que la base peut transférer les véhicules au ministère des Approvisionnements et Services en vue de leur vente.

7.64 Nous avons demandé des renseignements précis sur un échantillon de véhicules dont les bases se sont départies au cours des deux dernières années. Nous avons constaté qu'il fallait en moyenne cinq mois au ministère de la Défense nationale pour informer le MAS qu'un véhicule était excédentaire. En général, le ministère s'équipe de véhicules neufs en avril et en mai. Si l'on ajoute cinq mois, on se rend compte que la vente des véhicules remplacés se fait le plus souvent en septembre et en octobre, juste après la sortie des nouveaux modèles. La valeur comptable des véhicules remplacés diminue alors de 20 p. 100. Si l'on applique cette baisse de valeur à tous les véhicules, on peut estimer à environ un million de dollars par année la perte qui en découle.

La Gendarmerie royale du Canada

7.65 La planification des transports pourrait être améliorée. Nous avons examiné la façon dont la GRC administre la flotte de véhicules qu'elle utilise pour ses activités policières dans cinq divisions ainsi qu'à la sous-direction de l'organisation des transports, Direction générale de la GRC. Les cinq divisions possèdent environ 3 900 des véhicules de la GRC, soit 61 p. 100.

7.66 Nous avons trouvé que les critères qui servent à établir les besoins en matière de véhicules pourraient être améliorés. Les divisions fondent leurs besoins en véhicules, selon certains ratios, entre le nombre de membres dans l'organisation et le nombre des véhicules. Depuis quelques années, la Gendarmerie royale du Canada achète surtout des véhicules de remplacement plutôt que des véhicules supplémentaires. Lorsqu'il y a achat de véhicules supplémentaires, l'organisme s'assure que ces achats répondent bien à des besoins véritables. Mais en général, la GRC ne procède pas de façon systématique à des examens périodiques pour s'assurer que les véhicules alloués aux divisions correspondent à des besoins véritables, en tenant compte des niveaux de service établis et des volumes de travail prévus. De telles études permettraient d'évaluer l'à-propos des ratios de planification et la pertinence de la répartition du parc automobile.

7.67 La GRC indique que la diminution future des achats de véhicules pourrait avoir des effets négatifs importants. Depuis 1987-1988, elle a dû renoncer à remplacer, en moyenne, 135 véhicules par an. Pour l'année de planification 1991-1992, la sous-direction de l'organisation des transports a reconnu la nécessité de crédits qui totalisaient 8,6 millions de dollars de plus que les niveaux de crédits déjà établis, afin de lui permettre de conserver un parc automobile de même importance que son parc actuel. La GRC croit que, pour l'exercice 1991-1992, le déficit sera de 400 véhicules. Ces chiffres ne comprennent pas l'estimation par la GRC d'un déficit projeté supplémentaire de 273 véhicules, lesquels seraient nécessaires pour les programmes nouveaux et actuels tels que l'application des lois sur le contrôle des stupéfiants ou encore les relations entre la police et la collectivité.

7.68 La sous-direction est d'avis qu'un manque de véhicules, durant l'exercice 1991-1992, pourrait aboutir à une réduction de la flotte, étant donné que les véhicules qui ont fait leur temps ne seront pas remplacés. D'autres effets se feraient sentir : diminution des services de police, abaissement important du kilométrage autorisé, prolongation des programmes de location à long terme. Les divisions devront entreprendre une planification d'urgence afin de pouvoir offrir des services de police avec une flotte réduite, et certaines sections importantes, telles que les services de protection du Premier ministre, ne peuvent recevoir les véhicules blindés dont elles ont besoin.

7.69 Nous avons constaté que la GRC n'avait pas effectué d'études précises sur les effets du manque de voitures prévu. Toutefois,

elle dit qu'elle surveillera et évaluera les effets en question. Pour faire un calcul approximatif du nombre de véhicules manquants, on se fonde sur un critère qui veut qu'un véhicule soit commandé lorsque le véhicule actuel a atteint 120 000 kilomètres. Ce critère est fondé sur le kilométrage approximatif moyen de tous les véhicules dont l'organisme se départit, y compris les véhicules qui doivent être remplacés plus tôt à la suite d'accidents. Nous croyons que la GRC devrait peut-être réexaminer son critère, puisque sa réserve de véhicules d'urgence pourvoit déjà au remplacement anticipé de véhicules accidentés. Le kilométrage de ces derniers ne devrait donc pas être compris dans le critère de passation d'une nouvelle commande.

7.70 On pourrait atténuer l'effet de toute pénurie de véhicules en modifiant la gestion des réserves de véhicules neufs et de véhicules d'urgence. Toutes les divisions gardent les véhicules neufs dans des dépôts pendant des périodes prolongées, avant de les mettre en service. Cette pratique est coûteuse et répond à un besoin discutable.

Toutes les divisions gardent les véhicules neufs dans des dépôts pendant des périodes prolongées, avant de les mettre en service. Cette pratique est coûteuse et répond à un besoin discutable.

7.71 Si on peut adopter les modifications, on pourrait réaliser des économies importantes. Par exemple, dans une division, au cours de la période de 1989-1991, 746 véhicules neufs sont demeurés inutilisés pendant une moyenne d'environ 105 jours. Durant la même période, dans une autre division, 438 véhicules neufs sont demeurés inutilisés pendant une moyenne de 150 jours. Si on pouvait réduire la période de possession à 30 jours en moyenne, on pourrait réaliser des économies de 180 000 et de 130 000 dollars, respectivement. Ces estimations ne tiennent pas compte des frais d'entreposage.

7.72 À notre avis, deux facteurs contribuent au retard qu'accuse la mise en service des véhicules. Le premier est le niveau trop bas du seuil de passation d'une nouvelle commande. Il s'ensuit que les véhicules de remplacement sont commandés plus tôt qu'il n'est nécessaire. Le deuxième facteur concerne les contraintes de la planification imposées par le processus d'achat en vrac du ministère des Approvisionnements et Services. Pour se conformer aux calendriers de ce processus, les divisions doivent prévoir leurs besoins en véhicules dix mois à l'avance, d'après le kilométrage effectué. Le remplacement effectif, toutefois, a lieu à la fin de la durée de vie utile d'un véhicule. Les véhicules de remplacement peuvent donc demeurer en entrepôt pendant de longues périodes avant d'être mis en service. On pourrait alléger ce problème en recourant à des offres permanentes et à la livraison échelonnée des véhicules par les fabricants. La GRC explique qu'elle cherche à adopter de tels changements.

7.73 Un autre domaine où les économies sont possibles est la réserve d'urgence de la Gendarmerie royale du Canada. Jusqu'en janvier 1991, elle avait comme politique de maintenir une réserve d'urgence qui représentait 2 p. 100 des voitures standard et des voitures de type «familiale» de chaque division. Elle a demandé depuis aux divisions de fonder l'importance de leurs réserves d'urgence sur leurs besoins pour faire face aux urgences à court terme et aux circonstances imprévues. D'après les données de la GRC, 125 véhicules des catégories pour lesquelles nous avons effectué une vérification faisaient partie des réserves d'urgence, en juin 1990. La plupart des véhicules compris dans ces réserves étaient des voitures de police de type standard, identifiées ou non. Ils peuvent demeurer dans les réserves d'urgence pendant de longues périodes avant d'être utilisés. Par exemple, dans une division, au cours d'une période de cinq ans, quinze véhicules ont été détenus dans la réserve pendant plus de six mois et sept pendant plus d'un an avant d'être mis en service. Le coût annuel du maintien d'un stock de 125 véhicules dans les réserves d'urgence est de 250 000 $, plus les coûts d'entreposage. La GRC n'a pas effectué

d'étude pour établir quelle devait être l'importance des réserves d'urgence des divisions, ni même pour savoir si elles sont nécessaires.

7.74 Les justifications de véhicules sont en général appropriées. Nous avons constaté que la Gendarmerie royale du Canada achetait en général les bons véhicules. Elle a pour principe d'acheter plutôt que de louer, parce qu'elle croit que la location est plus coûteuse. Toutefois, ses divisions louent certains véhicules pour le travail de surveillance, afin d'avoir à leur disposition une gamme plus étendue de véhicules et de pouvoir les changer plus facilement. En 1989-1990, un total de 170 véhicules étaient loués à long terme, au coût d'environ un million de dollars. Cela représente 34 véhicules de plus qu'en 1985-1986. Les crédits de la location sont puisés dans les budgets de fonctionnement plutôt que dans les budgets d'immobilisations. En général, un véhicule loué ne peut être remplacé par un véhicule acheté, faute de crédits suffisants au budget des immobilisations. On est donc souvent porté à retenir les véhicules loués afin de compenser pour la rareté au chapitre des acquisitions. La GRC n'a pas évalué la rentabilité de la location pour savoir si cette pratique devrait être élargie ou réduite.

7.75 Utilisation. En général, la GRC couvre, avec chacun de ses véhicules, une distance annuelle qui va au delà du point-repère de 18 000 kilomètres.

7.76 La surveillance a besoin d'être améliorée. La GRC n'utilise pas en général le Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services, même si elle fournit au système des données sur tous ses véhicules et même si le ministère lui demande environ 300 000 $ chaque année pour ce service. Les divisions utilisent leur propre système de suivi et de repérage des véhicules en vue de leur éventuel remplacement. Toutefois, aucun des systèmes utilisés n'est en état de produire des rapports sur les écarts pour les véhicules dont le coût d'utilisation est excessif ou qui sont utilisés de façon abusive. La GRC est en voie de mettre au point son propre système d'information de gestion des véhicules, qui fera partie d'un système plus vaste de gestion du matériel; elle songe à se dissocier, en avril 1992, du Système d'information pour la gestion du parc automobile du MAS. La GRC estime le coût du système global de gestion du matériel à 600 000 $, les coûts annuels d'entretien atteignant quant à eux la somme de 116 000 $.

7.77 Les méthodes d'entretien et d'aliénation de la GRC sont en général satisfaisantes. Les véhicules de la GRC sont en général bien entretenus. En général, nous avons trouvé qu'elle se départit rapidement des véhicules considérés comme excédentaires. Toutefois, l'une des divisions a retenu 23 véhicules sans y être autorisée pendant une moyenne de 242 jours après la mise en service des véhicules de remplacement.

***Commentaire de la Gendarmerie royale du Canada** : Cette vérification spéciale a été utile. La Gendarmerie royale du Canada a déjà entrepris, par l'entremise du ministère des Approvisionnements et Services et des manufacturiers d'automobiles, de mettre en pratique de meilleures méthodes d'acquisition. On s'attend à des économies de temps et d'argent en utilisant les offres permanentes individuelles et ministérielles ainsi que les livraisons échelonnées. De plus, la GRC tiendra compte de toutes les améliorations recommandées, dans le cadre de sa recherche pour une meilleure gestion de sa flotte de véhicules.*

Le ministère des Transports

7.78 La planification du transport pourrait être améliorée. Le groupe Aéroports dispose d'environ 1 000 véhicules et les groupes Aviation et Marine, d'environ 700 chacun. Nous avons examiné la gestion du parc automobile à dix emplacements de ces groupes, y compris l'administration centrale et les bureaux régionaux du ministère des Transports, soit au total 474 véhicules. En général, nous n'avons pas trouvé de plans qui fassent le lien entre les niveaux de service et

les véhicules nécessaires. Le ministère a examiné certaines solutions de rechange à l'acquisition et des façons de réduire les acquisitions. Il a effectué une évaluation globale de la possibilité du recours à la location aux aéroports et à la mise en commun de véhicules aux bureaux régionaux. En général, il n'a toutefois pas étudié la possibilité d'indemniser les employés qui utilisent leur propre véhicule comme solution de rechange à l'acquisition.

7.79 Des études en ce sens avaient été effectuées à deux endroits et on a constaté que l'indemnisation des employés pour l'utilisation de leur propre véhicule était plus économique que l'achat ou la location-bail. Une des études indiquait que l'utilisation de véhicules du ministère des Transports coûtait 21 p. 100 de plus que l'indemnisation des employés pour l'utilisation de leur propre véhicule. Cette dernière solution peut ne pas être pratique dans les aéroports en raison des restrictions applicables aux véhicules permis sur les terrains d'aéroport. Le ministère n'a pas évalué cependant la mesure dans laquelle ces constatations pouvaient être étendues à d'autres endroits.

7.80 Nous avons constaté que deux bureaux régionaux utilisent la location à court terme pour répondre à leurs besoins de déplacement dans les périodes de pointe. L'utilisation par les employés de leur propre véhicule et la mise en commun étaient chose courante à ces deux bureaux, mais il n'y a pas eu d'analyse comparative des avantages et des coûts de la location-bail, de l'utilisation par les employés de leur propre véhicule et de l'utilisation de véhicules du ministère. Au moment de notre vérification, aucun des deux bureaux ne savait dans quelle mesure ses employés utilisaient leur propre véhicule.

7.81 Manque d'information clé sur les justifications relatives aux véhicules. Les justifications d'achat examinées ne comportaient pas d'évaluations de solutions de rechange, ne fournissaient pas d'information sur la capacité en passagers, sur les conditions climatiques et sur les conditions de conduite, ni de données sur l'utilisation prévue du véhicule. Elles ne donnaient pas suffisamment de raisons pour justifier le choix des options à l'achat. Une revue interne effectuée en 1987 par le ministère des Transports a également montré que les acquisitions de véhicules n'étaient pas suffisamment justifiées et on avait recommandé des améliorations.

Le ministère estime que, grâce aux réductions prévues à son parc automobile, il réalisera ainsi des économies d'environ 8,75 millions de dollars en deux ans.

7.82 Des examens de l'utilisation indiquent que la réduction des parcs est possible. Nous avons constaté une sous-utilisation constante dans les bureaux régionaux du ministère, relevée dans une série d'examens qui remontent à 1979. La revue interne effectuée en 1987 par le ministère, par exemple, a montré que les véhicules automobiles étaient sous-utilisés dans les bureaux régionaux dans une mesure telle que l'on peut conclure que de nombreux véhicules étaient superflus. À la suite de cette revue, le ministère a décidé d'effectuer une étude de faisabilité sur la mise en commun de véhicules dans les bureaux régionaux. L'étude a permis de constater que la mise en commun était possible et que les parcs automobiles, dans ces bureaux régionaux, pourraient être réduits de 40 p. 100, ce qui ferait économiser environ 1,15 million de dollars par année. Pour cette raison, le ministère compte, pendant l'exercice 1991-1992, réduire de 20 p. 100 son parc automobile dans tous ses bureaux. En 1992-1993, les parcs automobiles de dix des onze bureaux régionaux seront encore réduits de 20 p. 100. Le ministère estime que grâce à ces réductions prévues, il réalisera ainsi des économies d'environ 8,75 millions de dollars en deux ans. Les évaluations de la sous-utilisation des véhicules qu'il a effectuées correspondent à notre analyse.

7.83 Carences de l'information sur la surveillance. Le système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des

Transports a été révisé en 1988, en partie à la suite d'un examen effectué par le ministère, qui a démontré que les registres d'utilisation et d'entretien des véhicules n'étaient pas préparés de façon uniforme, qu'ils renfermaient souvent des renseignements erronés et qu'ils ne présentaient pas les frais réels et exacts encourus. Le ministère a fait savoir qu'il en a coûté 290 000 $ pour améliorer le Système d'information pour la gestion du parc automobile et que ses coûts d'entretien annuels atteignent entre 80 000 $ et 100 000 $. Cela ne comprend pas les coûts de saisie des données. Nous avons constaté que le système du ministère demeure un outil peu fiable en général et que son utilisation n'est pas répandue. Par exemple, pour les trois groupes examinés, nous avons comparé les relevés d'odomètres de 141 véhicules aux données sur leur utilisation enregistrées dans le système. Nous avons relevé un écart moyen de 12 369 km sur la durée de vie d'un véhicule, en raison principalement de données incomplètes dans le système. Nous avons découvert que le kilométrage réel parcouru avec ces véhicules s'élevait à environ 7,1 millions de kilomètres. Or, seulement 5,7 millions de kilomètres avaient été enregistrés dans le système. On a noté une recrudescence des plaintes au sujet du système, parce que l'information sur les coûts était inutile et généralement incohérente. Aucun des groupes n'utilisait les rapports de signalisation des écarts pour relever les besoins en entretien, les coûts de réparation et d'exploitation ou les abus possibles. Le ministère des Transports revoit actuellement en profondeur le système en vue de le reconcevoir.

7.84 Les méthodes d'entretien manquent de constance dans certains programmes. Le ministère a pour politique d'entretenir les véhicules selon les normes des fabricants. Le calendrier officiel d'entretien des véhicules varie selon les groupes et l'emplacement. Nous avons constaté que la planification de l'entretien était satisfaisante dans le groupe Aéroports; il n'y avait cependant pas de calendrier officiel pour l'entretien des véhicules dans les groupes Aviation et Marine, sauf à quelques endroits que nous avons visités et où il y avait mise en commun. Nos constatations générales sur la planification de l'entretien dans les bureaux régionaux sont semblables à celles du rapport de revue interne (1987) du ministère qui soulignait que, souvent, il n'existe aucun calendrier d'entretien officiel pour garantir que les véhicules sont entretenus selon les normes requises pour que les garanties de fabricants demeurent valides. Une étude du ministère réalisée en 1990 sur la mise en commun des véhicules dans les bureaux régionaux a également fait constater le manque d'uniformité des programmes d'entretien des véhicules et l'absence de programmes de sécurité des véhicules.

7.85 Les méthodes d'aliénation sont discutables. Nous avons constaté que, contrairement à sa propre politique, le ministère des Transports conservait très souvent les véhicules excédentaires. Nous avons examiné un échantillon de véhicules qui ont été remplacés par les groupes Aéroports, Aviation et Marine, en 1988-1989 et en 1989-1990. Environ 61 p. 100 des véhicules avaient été conservés pendant plus de 30 jours après que les nouveaux véhicules aient été livrés et la période moyenne de rétention était de 226 jours. L'étude interne du ministère, en 1987, avait indiqué qu'il n'existait aucun système pour s'assurer que l'on se défait des véhicules qui doivent être remplacés, tel qu'indiqué. L'utilisation continue de ces véhicules montre qu'il est possible que le ministère ait utilisé des fonds avant que cela ne soit nécessaire. Nous estimons que l'intérêt perdu sur les sommes d'argent dépensées, avant qu'il ne soit nécessaire de le faire, s'élève à 349 000 $ pour 1988-1989 et 1989-1990.

Commentaire du ministère des Transports : *La vérification du Bureau du vérificateur général reprend de nombreux points soulevés lors de revues internes. Le ministère a préparé un plan d'action pour corriger la situation et il compte apporter un certain nombre de changements importants en ce qui concerne tous les aspects de la gestion de son parc automobile. Une nouvelle politique sera adoptée d'ici peu et on prévoit d'importantes réductions du parc au cours des deux prochaines années. En outre, les systèmes de*

surveillance seront améliorés de manière à fournir l'information de gestion nécessaire.

Le ministère de l'Agriculture

7.86 Dans la planification des transports on ne prévoit pas les besoins. En septembre 1990, le ministère de l'Agriculture possédait 2 200 véhicules environ. Nous avons étudié la gestion des véhicules dans les trois plus importantes directions du ministère, qui représentent 97 p. 100 du parc automobile. Nous avons examiné huit services qui contrôlent environ 950 véhicules. Notre étude a révélé qu'en général, aucune évaluation n'était faite des besoins de véhicules en fonction des objectifs opérationnels ou des différents moyens de les combler. Sauf modification des programmes, l'allocation des véhicules est habituellement permanente. Les plans du ministère, au chapitre du remplacement des véhicules, reposent sur l'hypothèse d'un besoin permanent de véhicules pour le ministère lui-même. Les besoins régionaux en matière de transport sont comblés en fonction des tendances passées. Les trois directions générales que nous avons examinées remplacent, de façon générale, leurs véhicules par des véhicules neufs sans jamais étudier ou appliquer des solutions de rechange. Le ministère a constitué un comité formé de représentants des différentes directions qui sera chargé d'étudier ses problèmes de gestion des véhicules.

7.87 Les justifications de véhicules sont insatisfaisantes. La plupart des véhicules que le ministère achète servent à remplacer des véhicules actuels, remplacement pour lequel il n'exige pas une abondante justification, et on effectue rarement une analyse pour déterminer si un véhicule demeure nécessaire. Par ailleurs, lorsque l'on prépare des justifications des achats, elles sont élaborées après l'approbation des remplacements, et nous avons trouvé que certaines données importantes n'y figuraient pas. Par exemple, les régions de l'Ontario et du Québec de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments envoient chaque année au siège de la Direction générale une liste prioritaire des remplacements, établie surtout en fonction des kilomètres parcourus et de l'âge des véhicules visés. Cette liste énonce très brièvement les motifs du remplacement (le motif habituellement fourni se résumant à «remplacement»). À l'aide de cette information, le siège de la Direction générale attribue les fonds nécessaires, et c'est ce qui constitue la décision de remplacer les véhicules. Les régions approuvent ensuite le choix des véhicules qui doivent être remplacés, après quoi les justifications sont préparées. Nous avons constaté que ces justifications après coup, ainsi que les analyses économiques à l'appui, se limitent à donner une explication d'usage qui consiste en un bref énoncé de l'utilisation du véhicule et des kilomètres parcourus. En général, les justifications ne précisent rien sur l'état des véhicules. Au bureau de la Direction générale pour la région de l'Ontario, on a acheté un véhicule neuf en dépit d'une analyse attestant qu'une solution de rechange serait plus indiquée.

7.88 La Direction générale de l'administration du rétablissement agricole des Prairies a institué un comité dont le rôle est d'examiner les acquisitions de véhicules et les questions qui s'y rattachent. Toutefois, le processus de remplacement des véhicules est semblable à celui de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. La Direction générale de l'administration du rétablissement agricole des Prairies remplace souvent un véhicule par un autre de type différent sans que le changement soit étayé par une documentation suffisante. Par exemple, pour inciter les bureaux de secteur à s'accommoder de véhicules de remplacement plus petits, on fait équiper ces véhicules de la climatisation.

7.89 Des examens de l'utilisation indiquent que l'on a peut-être besoin de moins de véhicules. Un bon pourcentage des véhicules du ministère sont peut-être sous-utilisés. Par exemple, durant la période de pointe qui va de mai à octobre, aux bureaux de la Direction générale de la recherche que nous avons examinés, le kilométrage de 52 p. 100 des véhicules était en dessous du kilométrage

repère ajusté (pour la période de pointe) de 9 000 km. En se fondant sur cette sous-utilisation, la taille de la flotte pourrait être réduite jusqu'à 27 p. 100. Si ces constatations sont représentatives de l'ensemble de la Direction générale, on pourrait réaliser d'importantes économies en frais d'équipement, d'entretien et d'administration. À elles seules, les économies en frais d'équipement imputables aux remplacements pourraient s'élever jusqu'à 2,8 millions de dollars. À la Direction générale de l'administration du rétablissement agricole des Prairies, exclusion faite des véhicules du Programme des pâturages communautaires, nous avons trouvé que 22 p. 100 des véhicules étaient sous-utilisés. Si l'on partageait davantage l'utilisation des véhicules, on pourrait éliminer jusqu'à 7 p. 100 du parc. La réduction des coûts en capital pourrait représenter à elle seule une économie qui pourrait atteindre 470 000 $ pour la Direction générale.

7.90 En général, la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments (DGPIA) attribue les véhicules à l'usage exclusif de certaines personnes. Nous avons constaté, à la DGPIA de l'Ontario et du Québec, que 19 p. 100 et 24 p. 100 des véhicules, respectivement, parcouraient moins de 18 000 kilomètres par année. Si leur utilisation était partagée, la taille du parc automobile, à ces deux bureaux, pourrait être réduite d'une moyenne de 4 p. 100 et de 7 p. 100 respectivement, soit une réduction moyenne combinée qui pourrait atteindre 6 p. 100. Si ces constatations sont représentatives de l'ensemble de la Direction générale, celle-ci pourrait réaliser jusqu'à 630 000 $ d'économies pour les seuls coûts en capital.

7.91 On n'utilise pas l'information sur la surveillance. À l'heure actuelle, le ministère verse environ 103 000 $ chaque année pour les rapports qu'il reçoit du Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services. En général, le ministère ne se sert pas de ces rapports pour la gestion des véhicules, parce qu'il juge que les données sont inexactes et inopportunes. Il prévoit mettre en oeuvre son propre système, d'ici avril 1993. Il n'a pu indiquer le coût de celui-ci car il est conçu dans le cadre d'un système plus vaste de la gestion du matériel.

7.92 L'entretien manque de constance dans certains programmes. Normalement, les fabricants suggèrent que l'entretien des véhicules de tourisme ordinaires se fasse tous les 12 000 kilomètres ou une fois l'an. En général, les directions générales du ministère établissent le cycle d'entretien des véhicules aux 5 000 kilomètres. L'entretien est laissé à l'appréciation des conducteurs de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. Nous avons constaté qu'il pouvait être irrégulier. Environ 34 p. 100 des véhicules de la Direction générale pour la région de l'Ontario ne font l'objet d'une première mise au point qu'entre 20 000 et 39 000 kilomètres. Par exemple, un véhicule neuf a subi sa première vidange d'huile au bout de 30 390 kilomètres, puis une deuxième un mois et 1 383 kilomètres plus tard, puis une troisième encore un mois plus tard, après 3 372 kilomètres.

7.93 Les méthodes d'aliénation sont préoccupantes. Le procédé d'allocation des fonds qu'utilise le ministère est tel qu'il incite les responsables à se défaire prématurément de certains véhicules. En effet, l'aliénation dépend de l'existence de fonds plutôt que d'une analyse appropriée des besoins. Par exemple, la Direction générale de l'administration du rétablissement agricole des Prairies a remplacé des véhicules qui étaient encore en bon état ou dans un état acceptable.

7.94 Nous avons constaté que les trois principales directions générales du ministère ont conservé les anciens véhicules pendant des périodes prolongées après la livraison des véhicules de remplacement. Les représentants du ministère ont expliqué que les véhicules étaient encore utilisables ou nécessaires. Les trois directions générales accroissent donc en réalité leur parc automobile. Il ne s'agit pas de remplacements. Cette pratique met aussi en doute le bien-fondé du remplacement des véhicules. Aux bureaux que nous avons étudiés, 45 véhicules au total (5 p. 100) ont été conservés pour une période supérieure à

trois mois et 18 pour plus d'un an. Le coût de ces véhicules neufs, en 1990, est estimé à 560 000 $. Si le pourcentage des véhicules excédentaires retenus est représentatif de l'ensemble des directions générales, le coût des véhicules «supplémentaires» en 1990 atteindrait environ un million de dollars.

Le ministère des Travaux publics

7.95 Dans la planification des transports, on ne prévoit pas suffisamment les coûts et les avantages. Au moment de notre vérification, le ministère des Travaux publics avait environ 550 véhicules. Nous avons examiné la gestion de 225 véhicules, dans divers services du ministère. Le ministère n'a pas évalué ses besoins en moyens de transport en fonction de ses objectifs opérationnels et n'a pas suffisamment évalué les coûts et les avantages de solutions de rechange à l'achat de véhicules. En juillet 1990, il était propriétaire de 591 véhicules, et détenait des baux à long terme qui portaient sur 29 véhicules, au coût de 391 000 $ pour la durée du bail; durant l'exercice 1989-1990, il a versé à ses employés 1,8 million de dollars pour qu'ils utilisent leurs propres véhicules. Durant l'exercice, les employés ont parcouru avec leurs véhicules 6,2 millions de kilomètres, soit l'équivalent de 344 véhicules qui couvrent chacun une distance annuelle de 18 000 kilomètres. Ces chiffres ne comprennent pas les locations mensuelles, étant donné que le ministère ne recueille pas cette information. Les chiffres qui portent sur les véhicules des employés ne comprennent pas non plus la région du Québec, qui, contrairement à la politique du ministère, n'a pas fourni à l'administration centrale du ministère d'information complète sur l'utilisation, par les employés, de leurs propres véhicules.

7.96 Les justifications de véhicules sont insuffisantes. En général, l'analyse des besoins du ministère, en ce qui concerne les acquisitions de véhicules, est insuffisante. Nous avons examiné 34 des 55 demandes de 1990 qui portent sur de nouveaux véhicules et des véhicules de remplacement dans les régions qui font l'objet de notre vérification. Les demandes énoncent simplement qu'un véhicule est nécessaire. Aucune analyse des coûts, des avantages et des solutions de rechange à l'achat n'a été faite, ou, lorsqu'il y en a eu une, elle ne renfermait pas certains renseignements clés, tels que la raison des locations.

7.97 Des examens de l'utilisation indiquent que l'on a peut-être besoin de moins de véhicules. En général, le ministère des Travaux publics n'évalue pas l'utilisation des véhicules. Nous avons constaté qu'une seule région emploie des données annuelles d'utilisation pour savoir si les véhicules pourraient être mis en commun ou transférés à d'autres services. Dans son analyse, la région présumait qu'on continuerait d'utiliser le parc actuel dans la même mesure. Elle a recommandé, pour 1991, une réduction d'environ 14 p. 100 de son parc de 145 véhicules.

7.98 D'après les données disponibles, un pourcentage important des véhicules du ministère pourrait être sous-utilisé. Par exemple, notre analyse de l'utilisation journalière, dans un service pourvu d'une douzaine de véhicules, a montré que les deux tiers des véhicules étaient utilisés, en moyenne, environ 40 p. 100 des quelque 200 jours ouvrables. Nous avons aussi analysé les données annuelles d'utilisation qui portent sur les 18 véhicules mis en commun dans un autre service. D'après les données actuelles relatives à l'utilisation mensuelle sur une période de trois ans, nous estimons que l'utilisation annuelle moyenne a été de 8 300 kilomètres, trois véhicules seulement ayant dépassé la distance annuelle de 10 000 kilomètres. Si chaque véhicule parcourait chaque année au moins 18 000 kilomètres, on pourrait réduire de 53 p. 100 le nombre des véhicules mis en commun. Le même service dépense également quelque 180 000 dollars en frais de taxi. En ce qui concerne ce service, on n'a pu obtenir facilement des données qui portent sur l'utilisation, par les employés, de leurs propres véhicules. Le ministère n'a pas évalué l'à-propos des habitudes ci-haut mentionnées quant à l'utilisation de ses véhicules.

7.99 Surveillance. Le ministère des Travaux publics verse environ 26 000 $ chaque année pour les services du Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services, mais n'utilise pratiquement pas ce système pour surveiller son parc de véhicules. En avril 1991, il a achevé la mise en oeuvre de son propre système et s'est dissocié du système du MAS. Le coût de mise sur pied du nouveau système a été de 22 000 $.

7.100 L'entretien varie. Le niveau de planification de l'entretien des véhicules varie d'une région à une autre. Pour la plupart des services que nous avons étudiés et dans lesquels les véhicules sont mis en commun, toutes les voitures de tourisme font en général l'objet d'une mise au point tous les 5 000 kilomètres. Aux endroits où il n'y a pas de mise en commun de véhicules, il n'existe pas de plan officiel d'entretien. Les employés auxquels sont attribués les véhicules doivent prendre leurs dispositions et obtenir le service pertinent au moment voulu, de leur propre initiative. Nous n'avons pu examiner tous les registres d'entretien parce que les dossiers étaient incomplets.

7.101 En général, les services du ministère des Travaux publics que nous avons étudiés ne sont pas équipés pour évaluer si des réparations sont nécessaires ou si les frais sont justifiés. Par exemple, une région envoie tous ses véhicules chez un garagiste local. En procédant à l'entretien d'usage, celui-ci vérifie également si les véhicules présentent des défectuosités et fait un rapport verbal au MTP. Les travaux supplémentaires sont approuvés sans autre formalité. Le MTP s'en remet habituellement au garagiste pour savoir si le travail est nécessaire et pour déterminer les travaux sous garantie qui devraient être effectués par un concessionnaire. Le service n'est pas en état de dire si le garagiste a fait correctement son travail.

7.102 L'aliénation est satisfaisante. Le MTP ne conserve pas les véhicules excédentaires.

Commentaire du ministère des Travaux publics : *Le ministère a récemment implanté deux initiatives afin d'améliorer la gestion de la flotte des véhicules. La première, mise en oeuvre le 1er mai 1991, fut l'implantation d'un nouveau système d'information et de contrôle. La deuxième porte sur des révisions faites aux Lignes directrices du ministère incluses dans le Chapitre relatif aux véhicules de transport motorisés et faisant partie du Manuel sur la gestion du matériel et la gestion immobilière.*

Chapitre 8

La gestion de la dette et les pensions des employés

La gestion de la dette et les pensions des employés

Points saillants

8.1 Une partie importante du déficit budgétaire annuel du gouvernement fédéral est financée au moyen d'emprunts internes sur les comptes administrés par le gouvernement pour des tiers. L'emprunt interne le plus important a été contracté sur les comptes de pensions des employés fédéraux. C'est ainsi qu'à la fin de 1989-1990, 71 milliards de dollars, soit environ 18 p. 100 des 399 milliards de dollars de la dette publique brute, étaient dus aux comptes de pensions des employés. Si les projections du ministère des Finances selon lesquelles le financement extérieur sera réduit à zéro d'ici 1994-1995 sont exactes, la somme due aux comptes de pensions des employés constituera 23 p. 100 du total de la dette publique (paragraphes 8.8 et 8.9).

8.2 Les répercussions financières à long terme des emprunts sur les comptes de pensions n'ont pas été étudiées depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle sur les pensions, en 1954. À cause de certains événements qui se sont produits depuis lors, on se demande si les mécanismes de financement actuels sont ceux qui conviennent le mieux et s'il n'y aurait pas lieu de les évaluer (8.27 à 8.39).

8.3 L'intérêt (revenu théorique de placement) porté au crédit des comptes de pensions est fondé sur les taux des intérêts créditeurs à long terme du gouvernement. On s'accorde généralement sur le fait que ces taux sont de 1 à 2 p. 100 inférieurs, en moyenne et à long terme, aux taux de rendement des régimes dont l'actif est placé dans des valeurs négociables. Ainsi, le gouvernement doit combler des déficits actuariels plus élevés (8.40 à 8.45).

8.4 En même temps, les emprunts internes sur les comptes de pensions reçoivent peu d'attention de la part des gestionnaires de la dette du ministère des Finances parce que ce sont des opérations hors caisse (8.46 à 8.49).

8.5 Pendant des années, les cotisations ont dépassé les pensions, ce qui a permis de développer les emprunts internes et de réduire ainsi les besoins d'emprunt externe. Cependant, les paiements de pension dépassent maintenant les cotisations, si bien que les besoins de liquidités sont plus élevés pour le gouvernement. Ce renversement de situation est dû, en partie, à la baisse du ratio des cotisants aux bénéficiaires. Néanmoins, les emprunts sur les comptes de pensions continuent d'augmenter, surtout parce que l'intérêt porté à ces comptes est composé (8.50 à 8.56).

Points saillants (suite)

8.6 Nous avons également constaté que les renseignements relatifs aux pensions et à la dette publique contractée envers les comptes de pensions ne sont pas présentés clairement dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Il s'ensuit que les emprunts internes sur les comptes de pensions et les autres comptes à fins déterminées ne sont pas examinés par le Parlement avec la même attention que les emprunts souscrits auprès du grand public (8.59 à 8.72).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	
Emprunts externes et internes	8.7
La dette publique et les comptes de pensions	8.9
Le régime actuel de pension des employés	8.11
Dépenses budgétaires liées aux pensions	8.19
Comptabilisation des obligations de pension	8.20
Objectif et étendue de la vérification	8.23
Observations et recommandations	
Il y aurait lieu d'évaluer les mécanismes de financement actuels	8.27
Les responsabilités fiduciaires relatives aux régimes de pension des employés ne sont pas conformes à celles prescrites pour les autres régimes de pension de réglementation fédérale (8.31)	
Les taux de l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions sont sensiblement inférieurs, en moyenne et à long terme, aux taux de rendement des régimes de pension placés sur le marché financier (8.40)	
Les emprunts internes sur les comptes de pensions échappent dans une grande mesure aux opérations de gestion de la dette et ont reçu peu d'attention de la part des gestionnaires de la dette (8.46)	
Les paiements de pension annuels dépassent maintenant les cotisations, si bien que les besoins de liquidités sont plus élevés pour le gouvernement (8.50)	
Information destinée au Parlement	8.59
L'information fournie au Parlement sur les pensions n'est pas présentée clairement (8.59)	
Le caractère inadéquat de l'information nuit à l'examen parlementaire des emprunts faits sur les comptes de pensions (8.68)	
Pièces	
8.1 Passif du gouvernement fédéral, par catégorie de dette	
8.2 Le régime de pension	
8.3 Comptabilisation des régimes de pension des employés	
8.4 Solde des comptes à fins déterminées en mars 1990	
8.5 Taux de rendement par scénario de placement, de 1959 à 1990	
8.6 Comptes de pensions, recettes et paiements annuels, de 1975-1976 à 1989-1990	
8.7 Ratio des cotisants aux prestataires au 31 mars	

La gestion de la dette et les pensions des employés

Contexte

Emprunts externes et internes

8.7 Depuis 20 ans, les dépenses annuelles du gouvernement fédéral dépassent ses recettes. Le déficit ainsi constitué a été comblé au moyen d'emprunts, ce qui a fait monter la dette publique. La pièce 8.1 fait état de la croissance du passif du gouvernement, ventilé par catégorie de dette, pendant la dernière décennie, avec des projections jusqu'en 1995-1996 sur la base du budget de février 1991.

8.8 Le gouvernement emprunte de deux sources :

a) **Externe** : Le gouvernement emprunte extérieurement à l'ensemble de la population en remettant des titres de créance aux prêteurs. Les soldes cumulatifs impayés des emprunts externes figurent, sous forme de dette non échue, dans l'état global du passif et de l'actif du gouvernement que le Bureau vérifie tous les ans (voir la section 2 du volume I des Comptes publics). Ils constituent, comme on peut le voir à la pièce 8.1, la partie la plus importante de la dette publique. Ces emprunts externes visent à satisfaire les besoins de trésorerie. Cependant, tout le financement ne se fait pas sous forme de liquidités.

Une partie importante du déficit budgétaire du gouvernement est financée au moyen d'emprunts internes hors caisse sur les comptes à fins déterminées.

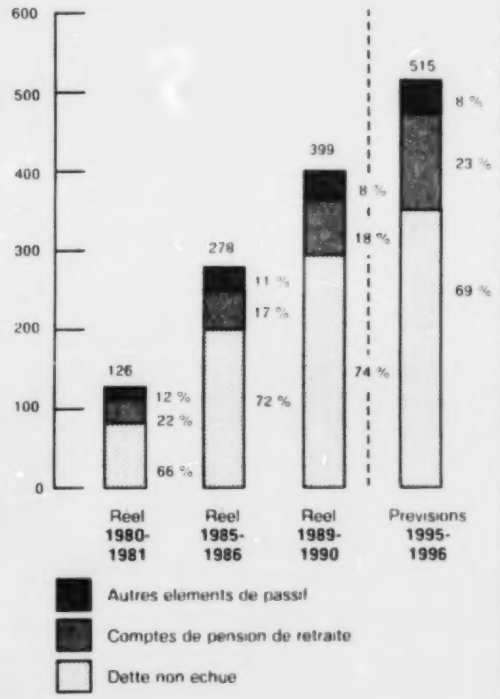
b) **Interne** : Une partie importante du déficit budgétaire du gouvernement est financée au moyen d'emprunts internes hors caisse sur les comptes à fins déterminées. Ces comptes sont administrés par le gouvernement fédéral au nom de tiers. Selon la définition contenue dans les Comptes publics, les comptes à fins déterminées représentent la valeur enregistrée des obligations financières du gouvernement du Canada en tant qu'administrateur de certains deniers publics reçus ou perçus à des fins déterminées, aux termes ou en vertu de textes législatifs, de contrats fiduciaires, de traités, d'engagements ou de marchés. Dans le budget du 26 février 1991, le gouvernement a décrit les comptes de pensions et les autres comptes à fins déterminées comme des comptes en fiducie. Le gros des emprunts faits sur les comptes à fins déterminées vient des comptes de pensions. Ces emprunts ne sont pas en liquidités, mais constituent plutôt un report du paiement des cotisations et des intérêts dus par le gouvernement à des tiers pour le compte desquels les comptes à fins déterminées sont administrés. Aucun titre de créance relatif aux sommes ainsi empruntées n'est porté au crédit des comptes ou des tierces parties.

La dette publique et les comptes de pensions

8.9 La plus grande partie des emprunts internes sont faits sur les comptes de pensions des employés du gouvernement fédéral. À la fin de 1989-1990, l'encours de la dette publique découlant d'emprunts aux comptes à fins déterminées s'élevait à 78 milliards de dollars, dont 71 milliards, ou 91 p. 100, étaient dus à des comptes de pensions. Comme on peut le voir à la pièce 8.1, les montants dus aux régimes de pension des employés par le

Pièce 8.1

PASSIF DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL PAR CATÉGORIE DE DETTE (milliards de dollars)



Note : **Les prévisions ne tiennent pas compte des répercussions éventuelles des opérations de change**

Sources *Chiffres réels - Comptes publics. Prévisions - Budget de février 1991*

En 1989-1990, la dette publique envers les régimes de pensions des employés fédéraux représentait 18 p. 100 du total de la dette publique.

gouvernement représentaient environ 18 p. 100 de l'encours de la dette publique brute en 1989-1990. Si les projections du ministère des Finances selon lesquelles le financement externe sera réduit à zéro d'ici 1994-1995 sont exactes, la somme due aux comptes de pensions des employés constituera, à ce moment-là, 23 p. 100 du total de la dette publique.

8.10 Les comptes de pension de retraite relatifs aux trois régimes de base établis par le gouvernement fédéral pour ses employés sont distincts les uns des autres : il s'agit du compte de pension de retraite de la fonction publique, du compte de pension de retraite des Forces canadiennes et du compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. Les principes et les structures qui sous-tendent ces régimes sont identiques. Un quatrième compte de retraite, le compte de prestations de retraite supplémentaires, qu'on appelle parfois le régime d'indexation au coût de la vie, a été créé pour enregistrer les rentrées et les paiements liés aux dispositions visant à protéger contre la dégradation due à l'inflation les prestations déterminées pour les trois régimes de pension de base. Les autres régimes de pension fédéraux, y compris celui des députés, fonctionnent de manière semblable, en principe, aux régimes de pension des employés; ils comportent également des dispositions pour une indexation correspondant au coût de la vie.

Le régime actuel de pension des employés

8.11 **Mécanisme législatif.** Tous les régimes de pension des employés sont régis aux termes de textes de loi. Les mécanismes relatifs aux pensions sont le produit d'un processus législatif, et non d'un processus de négociation. La pièce 8.2 résume le régime actuel de pension. On modifie ce mécanisme en modifiant les textes de loi pertinents. Par exemple, en 1986, le gouvernement a présenté un projet de loi modifiant en profondeur le mécanisme de pension, mais ce projet de loi est mort au feuilleton de la Chambre. Le gouvernement est, semble-t-il, à mettre au point un nouveau projet de loi. Il peut également apporter des changements au mécanisme de pension en adoptant de nouveaux textes de loi. Par exemple, en 1970, le Parlement a promulgué la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. De plus, en 1983, lorsque le contrôle des prix et des salaires a été instauré par une loi, le facteur d'indexation des régimes de pension de la fonction publique a été ramené à 6,5 et 5,5 p. 100 pour 1983 et 1984

Pièce 8.2

LE RÉGIME DE PENSION

Composante	Loi sur la pension de retraite de la fonction publique
Régime	Prestations déterminées
Politique en matière de prestations	2 % par an calculés sur les six meilleures années; plafonnement à 70 % (entièrement indexées et intégrées au Régime de pensions du Canada (RPC))
Politique en matière de cotisations	Cotisations équivalentes fixes de 7.5 % des employés et de l'employeur (cotisations de base de 6,5 %, moins le RPC, plus 1 % d'indexation)
Politique en matière de placements	L'intérêt est porté au crédit des soldes des comptes de base au taux des obligations du gouvernement du Canada émises pour 20 ans et au crédit des soldes d'indexation au taux d'intérêt débiteur quinquennal consenti par le Trésor
Propriété de l'excédent	Non précisée
Responsabilité du déficit	Employeur
Processus de modification du régime	Processus législatif

Le régime de pension des employés fédéraux est établi par la loi.

respectivement, quoique l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, auquel l'indexation était liée par la loi, ait été d'environ 7,7 p. 100 en moyenne pendant cette période. La disposition d'indexation a retrouvé tout son effet en 1985.

8.12 C'est dans la promesse faite par le gouvernement de payer des prestations de pension aux employés admissibles au moment de leur retraite, ainsi qu'à leurs bénéficiaires après leur décès, que réside le fondement financier des régimes de pension. Cependant, les régimes de pension des employés fédéraux ne sont pas financés au moyen de placements dans des valeurs mobilières négociables. En fait, le gouvernement emprunte les éléments d'actif des régimes de pension.

8.13 Les autres gouvernements nationaux, par exemple celui du Royaume-Uni et d'autres pays de l'OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économique), financent les régimes de pension de leurs employés à peu près de la même manière que le Canada. Autrement dit, dans le cas des régimes de pension à prestations déterminées, on n'a pas recours à un financement externe. Dans certains cas, les cotisations des employeurs et des employés doivent être placées dans des valeurs mobilières émises par le gouvernement. Dans ces cas, un intérêt peut être, ou ne pas être, crédité.

8.14 Par ailleurs, certaines provinces canadiennes abandonnent graduellement le principe du financement interne des régimes de pension de leurs fonctionnaires. L'Alberta, par exemple, a créé un fonds de pension public, en 1981, investi en placements négociables. L'Ontario et la Colombie-Britannique s'orientent vers une politique de placement de nature plutôt fiduciaire. En Ontario, les éléments d'actif du régime de pension des employés municipaux sont maintenant placés presque exclusivement sur le marché, à l'exception d'une part relativement modeste détenue sous forme d'obligations provinciales non négociables, et les régimes de pension des enseignants et des fonctionnaires prennent la même direction. Le Québec et le Manitoba pratiquent ce que l'on appelle le «provisionnement mixte», dans le cadre duquel les cotisations des employés sont placées dans un fonds de nature fiduciaire alors que les cotisations de l'employeur sont portées au crédit du compte de pension par un jeu d'écritures internes seulement. La moitié des prestations sont prélevées sur le fonds des employés, et le gouvernement puise l'autre moitié dans le Trésor.

8.15 L'investissement des ressources théoriques des régimes. L'investissement théorique des fonds de retraite constitue le second volet du mécanisme d'emprunt sur les pensions. Le gouvernement crédite les

comptes de l'intérêt de ses emprunts cumulatifs de deux façons différentes : les comptes de base sont crédités de l'intérêt aux taux des obligations de 20 ans du gouvernement du Canada, et le compte d'indexation est crédité de l'intérêt au taux d'emprunt quinquennal imposé sur les emprunts faits au Trésor par les sociétés d'État. En fait, la stratégie actuelle d'investissement théorique consiste à investir les soldes des comptes dans l'équivalent de 100 p. 100 de valeurs gouvernementales à revenu fixe.

8.16 Prestations et cotisations. En tant qu'employeur, le gouvernement convient de verser à ses employés, lorsqu'ils y auront droit, une prestation déterminée. Le gouvernement verse des cotisations égales à celles des employés (ou supérieures dans le cas des comptes de pension de retraite des Forces canadiennes et de la GRC).

8.17 Redressement du passif actuariel. Tous les régimes de pensions des employés sont évalués sur une base actuarielle. Le gouvernement est pleinement responsable de toute insuffisance actuarielle (c'est-à-dire, de toute différence entre la valeur actuelle des futurs paiements prévus et la valeur en capital théorique des comptes de pensions). Ainsi, de temps à autre, un redressement du passif actuariel est apporté aux comptes de pensions, de façon à rapprocher ceux-ci des obligations actuarielles déterminées. Les insuffisances actuarielles résultent de ce que certaines des hypothèses, sur le taux de mortalité, l'âge de la retraite, les augmentations de salaire, les taux d'intérêt, les taux d'inflation et d'autres facteurs pertinents, qui sous-tendaient les projections actuarielles, se révèlent soit trop élevées, soit trop basses, et ne constituent plus l'hypothèse la plus probable pour l'avenir. Sur la base de nouvelles hypothèses, des rajustements sont effectués pour rapprocher les engagements enregistrés dans les comptes de pensions des estimations révisées des obligations de pension. Le redressement actuariel cumulatif, effectué entre 1959-1960 et 1988-1989, s'élevait à 11,6 milliards de dollars. De même, en 1989-1990, une provision pour passif actuariel de 6,7 milliards de dollars a été établie pour couvrir le déficit de la valeur comptable de toutes les obligations de pension fédérales envers les employés, les députés, les juges fédéraux, etc. Cette provision n'a pas été portée au crédit des comptes.

8.18 La couverture budgétaire du déficit du compte de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (d'indexation). Le gouvernement est entièrement responsable de tout déficit du compte d'indexation. La *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, entrée en vigueur en 1970, accorde des prestations aux pensionnés et aux personnes à charge qui leur survivent, même s'ils n'ont versé aucune cotisation pour le financement de ces prestations. En outre, dès que les cotisations d'indexation d'un pensionné et que la cotisation équivalente de l'employeur plus l'intérêt accumulé sur les cotisations et les gains antérieurs sont épuisés, les prestations sont imputées aux dépenses budgétaires plutôt qu'aux comptes de pensions. De 1973-1974, exercice au cours duquel l'indexation est entrée pleinement en vigueur, à 1989-1990, 7,7 milliards de dollars ont été imputés aux dépenses budgétaires pour couvrir toutes les prestations d'indexation non provisionnées. Le montant des dépenses budgétaires annuelles nécessaires pour couvrir le déficit d'indexation s'élève maintenant à près d'un milliard de dollars.

Dépenses budgétaires liées aux pensions

8.19 Les dépenses budgétaires annuelles liées aux trois grands régimes de pension sont élevées. En 1989-1990, elles étaient de 8,2 milliards de dollars, ventilés comme suit :

	Millions de dollars
Cotisations de l'employeur	896
Prestations d'indexation imputées aux dépenses budgétaires	966
Intérêt porté au crédit des comptes	6 373
	8 235

En 1989-1990, les dépenses budgétaires liées aux régimes de pension ont été de 8,2 milliards de dollars.

Comptabilisation des obligations de pension

8.20 La pièce 8.3 montre comment les opérations financières sont comptabilisées dans les Comptes publics. Le gouvernement porte les cotisations de l'employé et de l'employeur au *crédit* du compte de pension, ainsi que l'intérêt payable sur le solde des comptes. Il n'y a pas de mouvements de fonds du Trésor vers les comptes, ni de sortie de trésorerie des comptes vers les prestataires. Le gouvernement paie les prestataires et les bénéficiaires à même le Trésor, et porte ces paiements au *débit* des comptes. De fait, le gouvernement emprunte la différence entre les sommes portées respectivement au crédit et au débit des comptes de pensions de la façon suivante :

- les cotisations des employés déduites des chèques de paye - portées au crédit des comptes mais non «versées» dans ceux-ci, *plus*
- les cotisations d'employeur dues par le gouvernement - portées au crédit des comptes, mais non «versées» dans ceux-ci, *plus*
- l'intérêt «dû» par le gouvernement sur les soldes des comptes de pensions - porté au crédit des comptes, mais non «versé» dans ceux-ci, *moins*
- les prestations payées aux cotisants retraités et à leurs bénéficiaires - portées au débit des comptes, mais non «versées» à partir de ceux-ci.

8.21 Essentiellement, les comptes de pensions traduisent dans les faits la dette contractée par le gouvernement envers les prestataires et les cotisants aux régimes de pension, aux termes de la promesse de prestation d'une pension. Ainsi, les provisions pour le passif actuariel, constituées par le gouvernement en tant qu'employeur et répondant du régime, sont rajustées de temps à autre de façon à rapprocher les soldes des obligations actuarielles. Ces rajustements sont portés au crédit des comptes, mais ne sont pas à proprement parler «versés» dans ceux-ci.

8.22 En 1989-1990, la somme empruntée aux comptes de pensions s'élevait à 6,4 milliards de dollars, ventilés comme suit :

	Millions de dollars
Cotisations de l'employeur	1 050
Cotisations des employés	931
Intérêt sur le solde des comptes	6 373
Autres	46
Total partiel	8 400
Moins les prestations versées	2 016
Emprunt total sur les comptes de pensions en 1989-1990	**6 384**

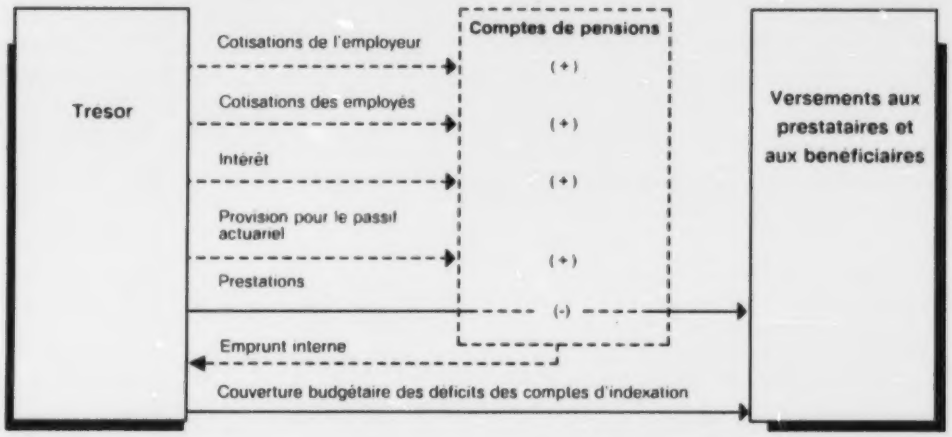
Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement n'emprunte pas directement des fonds des comptes de pension de la fonction publique pour financer d'autres activités. Il n'a puisé des sommes dans les comptes de pension que parce qu'il préférait investir les contributions exigées des employés et de l'employeur dans des titres négociables plutôt que d'emprunter sur les marchés financiers pour effectuer de tels investissements.*

Objectif et étendue de la vérification

8.23 L'objectif de notre vérification était de déterminer dans quelle mesure le gouvernement tient compte des répercussions financières à long terme des régimes de pension actuels, plus précisément les emprunts aux comptes de pensions, lorsqu'il évalue ses besoins financiers et d'établir si le gouvernement informe comme il convient le Parlement de ses activités d'emprunt interne et lui en rend compte.

Pièce 8.3

COMPTABILISATION DES RÉGIMES DE PENSION DES EMPLOYÉS



Remarque

Les comptes de pensions sont donc non provisionnés en ce sens :

(a) qu'il n'y a pas de caisse distincte pourvue d'un actif;

(b) qu'il n'y a pas de mouvement de fonds vers un fiduciaire indépendant.

——— Réel (paiements d'argent)

- - - - - - Théorique - écriture comptable seulement (pas d'opération de caisse)

Le gouvernement emprunte la différence entre les sommes portées respectivement tous les ans aux crédits et aux débits des comptes de pensions.

8.24 Pour notre vérification, il nous fallait une connaissance préalable de la façon dont les régimes de pension sont administrés, mais nous n'avons pas vérifié cet aspect des régimes.

8.25 Notre travail de vérification a porté surtout sur le compte de pension de retraite de la fonction publique qui, comme le montre la pièce 8.4, est le plus important de tous les comptes de retraite, et de loin le plus important de tous les comptes à fins déterminées.

8.26 Notre vérification a inclus les organismes centraux suivants : le ministère des Finances, qui est chargé de gérer les emprunts du gouvernement et la dette publique (y compris la dette publique à l'endroit des comptes de pensions); le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est chargé de la gestion des programmes ainsi que de l'évaluation, de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques relatives aux régimes de pension de la fonction publique; et le Bureau du contrôleur général qui, de pair avec le ministère des Finances, est chargé de recommander la forme à donner aux Comptes publics (y compris la comptabilisation relative aux pensions).

Observations et recommandations

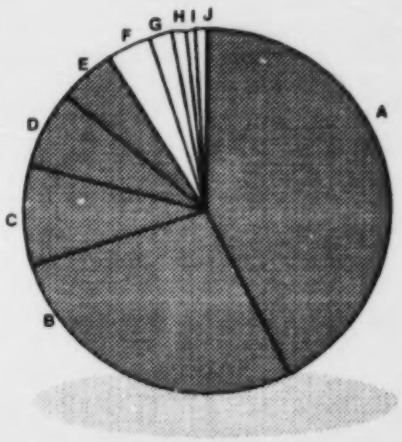
Il y aurait lieu d'évaluer les mécanismes de financement actuels

8.27 Étant donné les répercussions importantes des emprunts aux comptes de pensions sur la gestion des besoins financiers du gouvernement, et compte tenu de la

Pièce 8.1

SOLDE DES COMPTES À FINS DÉTERMINÉES
Mars 1990
(Milliards de dollars)

COMPTES			
A	Fonction publique	33,9	43 %
B	Forces canadiennes	21,7	28 %
C	Provision pour le passif actuariel	6,7	9 %
D	Prestations de retraite supplémentaires	5,1	6 %
E	Gendarmerie royale du Canada	3,6	5 %
Total des comptes de pensions		***71,0***	***91 %***
F	Régime de pensions du Canada	3,0	4 %
G	Accords de perception fiscale avec les provinces	1,4	2 %
H	Dépôt en fiducie	1,1	1 %
I	Rentes sur l'État	0,9	1 %
J	Autres comptes à fins déterminées	0,9	1 %
Total des autres comptes à fins déterminées		***7,3***	***9 %***
TOTAL DES COMPTES À FINS DÉTERMINÉES		***78,3***	***100 %***



Source : Comptes publics

Le compte de pension de retraite de la fonction publique est le plus important de tous les comptes à fins déterminées et le plus important de tous les comptes de pensions des employés fédéraux.

politique gouvernementale en matière d'évaluation de programmes, nous nous attendions à ce que leurs conséquences financières fassent régulièrement l'objet d'une évaluation.

8.28 Le ministère des Finances évalue tous les ans la structure de la dette non échue contractée envers le public et formule des recommandations à l'intention du gouvernement sur l'emprunt externe et le programme de gestion de la dette. Depuis que la loi actuelle est entrée en vigueur, en 1954, aucune étude n'a été faite des répercussions à long terme des futurs déficits et du besoin d'emprunter aux comptes de pensions pour financer les opérations du gouvernement.

8.29 En 1977 et 1985, des études des régimes de pension ont été effectuées pour le Conseil du Trésor par des actuaires indépendants. Quoique ces deux études aient porté sur la situation financière actuelle et future des régimes et que l'étude de 1985 se

Depuis que la loi actuelle est entrée en vigueur, en 1954, aucune étude n'a été faite des répercussions à long terme des futurs déficits et du besoin d'emprunter aux comptes de pensions pour financer les opérations du gouvernement.

soit penchée sur les répercussions, pour les soldes des comptes de pension, de l'investissement des avoirs de retraite, elles n'ont pas comporté d'examen des répercussions financières à long terme de l'emprunt sur les comptes de pensions pour financer les activités gouvernementales. De plus, à notre connaissance, aucun examen de ces questions n'a par ailleurs été fait par les organismes centraux.

8.30 Depuis l'adoption de la loi sur les pensions, en 1954, un certain nombre d'événements se sont produits et font que l'on se demande si les mécanismes de financement actuels sont ceux qui conviennent le mieux aux régimes de pension dans le contexte moderne et s'il n'y aurait pas lieu de les évaluer. La *Loi sur les normes de prestation de pension*, qui définit les normes pour le financement des régimes de pension ainsi que la gestion des fonds, a été promulguée en 1967, puis mise à jour en 1987. Les mécanismes de financement actuels ne correspondent pas pleinement aux normes de la Loi; toutefois, les répercussions de cette lacune n'ont pas été examinées. Le taux de rendement moyen des comptes, depuis 1959, a été de beaucoup inférieur à celui d'autres régimes, privés et publics, dont l'actif est placé sur le marché financier. Les versements en prestations, pour les régimes de pension des employés du gouvernement fédéral, dépassent maintenant les cotisations. En outre, les sommes que le gouvernement doit aux comptes de pensions des employés constituent une importante proportion des obligations gouvernementales; néanmoins, les emprunts aux comptes de pensions reçoivent peu d'attention de la part des gestionnaires de la dette du ministère des Finances. Nous croyons donc qu'une analyse poussée des mécanismes de financement actuels est essentielle pour tous - pour le gouvernement dans ses opérations financières, pour les contribuables qui financent, en dernière analyse, les activités du gouvernement, et pour les participants. Les conséquences des mécanismes de pensions actuels, en ce qui a trait aux futurs déficits et aux futurs besoins financiers, doivent être revues régulièrement par le gouvernement.

Les responsabilités fiduciaires relatives aux régimes de pension des employés ne sont pas conformes à celles prescrites pour les autres régimes de pension de réglementation fédérale

8.31 La *Loi sur les normes de prestation de pension* définit les normes pour le financement des régimes de pension ainsi que pour la gestion des fonds. Les exigences de cette loi correspondent aux principes généralement reconnus pour la gestion des fonds de pension. On y trouve notamment quatre normes ou principes pertinents à toute évaluation des répercussions à long terme des mécanismes de pension fédéraux en matière de financement et d'emprunt.

1. L'employeur doit veiller, relativement à son régime de pension, à ce que les deniers de la caisse de retraite soient détenus en fiducie pour le compte des participants et des anciens participants au régime de pension.

2. Un fonds de pension doit être géré par un conseil d'administration ou un comité des pensions, dont un membre sera un représentant des employés.

3. L'administrateur du fonds de pension aura une responsabilité fiduciaire claire relativement au fonds.

4. Le fonds sera placé avec prudence.

8.32 Ces normes ont pour objet de protéger les intérêts des participants aux régimes en faisant en sorte que l'exécution des promesses de pension (le versement des prestations) ne dépende pas de la bonne volonté des employeurs. La loi s'applique aux régimes de pension des entreprises et des autres organismes de régime fédéral. Toutefois, le Parlement a affranchi le gouvernement fédéral des dispositions de la loi.

8.33 Il serait cependant raisonnable de s'attendre à ce que l'on évalue pleinement les répercussions de cette exception à la *Loi sur les normes de prestation de pension*, tout particulièrement en ce qui a trait à la responsabilité fiduciaire de la caisse de retraite et à la prudence avec laquelle il faut en investir les fonds.

8.34 Selon les lois habilitantes, le gouvernement agit, relativement aux régimes, tout à la fois comme répondant, dépositaire, «fiduciaire», administrateur et auteur de la politique d'investissement. Cette situation n'est pas conforme aux normes prescrites par la *Loi sur les normes de prestation de pension*.

8.35 Dans l'administration des comptes de pensions des employés fédéraux, le gouvernement, en tant que fiduciaire, a le devoir de gérer les ressources des régimes de pension dans l'intérêt des participants. Cependant, les deniers des caisses de pension de retraite ne sont pas détenus en toute indépendance et, comme nous l'avons indiqué précédemment, le gouvernement emprunte, de fait, aux comptes de pensions «en fiducie», à des taux qu'il fixe lui-même. Cet état de choses serait interdit dans n'importe quel autre mécanisme fiduciaire légal.

8.36 La responsabilité fiduciaire relative aux régimes de pension n'est pas clairement attribuée. Les décisions du Conseil du Trésor et du ministre des Finances peuvent affecter les soldes des comptes de pensions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor calcule le taux de l'intérêt porté au crédit des comptes en conformité avec les dispositions réglementaires établies par le Conseil du Trésor. Le ministre des Finances a le pouvoir d'ordonner que toute insuffisance actuarielle résultant d'un examen actuariel soit portée au crédit du compte en question. Bien que le ministère des Finances soit chargé des besoins d'emprunt du gouvernement, il ne s'occupe pas des conséquences des emprunts faits sur les comptes de pensions. Dans le cadre de ses fonctions de gestion de la dette, le ministère des Finances, lorsqu'il calcule les frais de la dette publique, applique les taux calculés par le Secrétariat du Conseil du Trésor aux emprunts faits par le gouvernement sur les comptes de pensions. Cela voudrait dire que la valeur des gains de l'investissement théorique, créditée aux comptes de pensions «fiduciaires», est régie par les conditions d'emprunt, et soulève donc la question de savoir si l'intérêt fiduciaire des participants, l'intérêt des prestataires et celui de l'employeur sont bien servis.

8.37 D'une part, la gestion fiduciaire exige que les ressources soient investies prudemment, de manière à en obtenir un rendement maximum dans le cadre de contraintes stratégiques précises. D'autre part, la gestion de la dette, qui revient au ministère des Finances, exige que soient réduits au minimum les frais d'emprunt. Ainsi, il semblerait que ce mécanisme ne puisse satisfaire en même temps le rôle du gouvernement en tant que gestionnaire fiduciaire des comptes de pensions (investissements) et son rôle en tant que trésorier (financement du déficit et de la dette). On pourrait croire que les dispositions législatives actuelles règlent automatiquement ce conflit. Avec le gouvernement comblant les insuffisances des comptes, on peut aussi avoir l'impression que ce conflit est atténué. Cependant, certaines questions demeurent quant à la mesure dans laquelle la formule actuellement prescrite peut satisfaire simultanément les deux intérêts.

Le mécanisme actuel ne peut pas satisfaire en même temps le rôle du gouvernement en tant que gestionnaire fiduciaire des comptes de pensions (investissements) et son rôle en tant que trésorier (financement du déficit et de la dette).

8.38 En 1986, le gouvernement a présenté le projet de loi C-33 afin de restructurer et de renforcer le mécanisme de financement relatif aux régimes de pension des employés fédéraux. Ce document prévoyait la création d'un conseil de gestion des pensions, ce qui aurait permis de rapprocher le mécanisme actuel des normes de la *Loi sur les normes de prestation de pension*, même si ce conseil ne devait pas être doté de toutes les responsabilités fiduciaires. Cependant, le projet de loi est mort au feuilleton.

8.39 Le gouvernement devrait songer à attribuer clairement les responsabilités fiduciaires relatives aux régimes de pension fédéraux des employés.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Comme il a été signalé dans ce chapitre, les régimes de pension des fonctionnaires fédéraux sont régis par des lois. Les prestations offertes dans le cadre des divers régimes sont établies dans ces lois, qui*

prévoient également une certaine garantie à l'égard de leur versement. En tant que telles, elles ne sont pas déterminées en fonction de la méthode de capitalisation ou de financement en vigueur.

Les mesures législatives régissent également les méthodes comptables utilisées, y compris la méthode globale qui consiste à capitaliser les régimes de la fonction publique à l'interne, puis à inscrire le passif au chapitre de la dette publique, plutôt que d'investir les contributions dans des titres négociables.

Par conséquent, tant les prestations comme telles que les méthodes de financement et de capitalisation des régimes de pension de la fonction publique reflètent des politiques établies par le Parlement. Il s'ensuit que seul le Parlement peut, par des mesures législatives, modifier ces politiques.

Dans ce contexte, l'emploi au service de Sa Majesté au nom du Canada est considéré comme de «l'emploi excepté» aux fins de la Loi fédérale sur les normes des prestations de pension. Les exigences de cette loi relatives à la capitalisation et à la gestion des régimes visent à protéger les intérêts des participants qui travaillent dans des entreprises ou des sociétés dont la survie n'est pas garantie. Toutefois, ces exigences ne s'appliquent pas toutes nécessairement aux régimes de pension de la fonction publique.

Il existe des moyens objectifs d'établir un taux adéquat de cotisation aux régimes de pension de la fonction publique, qui permet de montrer que les participants ont «acquis» leurs prestations, peu importe la façon dont les régimes sont financés ou capitalisés. Néanmoins, on reconnaît depuis longtemps qu'en appliquant aux comptes de pension de la fonction publique un taux de rendement équivalent à celui des régimes dont les fonds sont investis dans des titres négociables, il serait plus facile d'établir des comparaisons équitables entre le coût des régimes de la fonction publique et ceux du secteur privé. Le taux de rendement des comptes de pension demeure donc l'une des principales questions à examiner dans le contexte de la réforme des pensions de la fonction publique.

Les taux de l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions sont sensiblement inférieurs, en moyenne et à long terme, aux taux de rendement des régimes de pension placés sur le marché financier

8.40 Nous avons retenu les services d'actuaires-conseils pour comparer le rendement de l'investissement théorique aux taux de rendement qui auraient pu être ceux de l'actif financier théorique des régimes de pensions si celui-ci avait été placé sur le marché. Un certain nombre de scénarios ont été élaborés pour la période de 31 ans allant de 1959 à 1990, et relativement à laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor disposait de données uniformes. Dans la pièce 8.5, nous comparons les différents taux de rendement pour les divers scénarios.

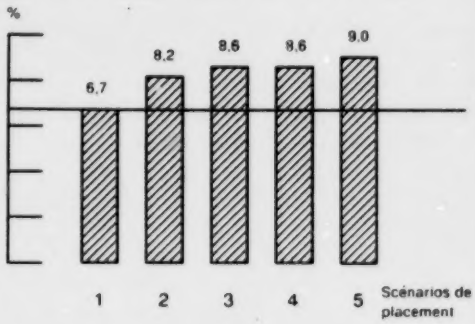
Une stratégie de placement sur le marché aurait donné lieu à des taux de rendement annuels de beaucoup supérieurs à celui de la stratégie d'investissement dans des obligations théoriques, adoptée pour les comptes de pensions au cours des trois dernières décennies.

8.41 Comme on peut le voir en examinant la pièce, une stratégie de placement sur le marché aurait, sur cette période de 31 ans, donné lieu à des taux de rendement annuel supérieurs de 1,5 à 2,3 p. 100 à celui de la stratégie d'investissement dans des obligations théoriques qui a été adoptée pour les comptes de pensions. Il y a lieu de noter, cependant, qu'il y a eu des périodes (de 1970 à 1974 et de 1985 à 1990) pendant lesquelles une stratégie de placement sur le marché n'aurait peut-être pas produit de meilleurs résultats. Néanmoins, c'est la croissance à long terme de l'économie qui fait la force intrinsèque des fonds placés sur le marché, même en tenant compte des ralentissements qui se produisent de temps à autre.

8.42 Les gestionnaires financiers, les actuaires et les agents du gouvernement sont

Pièce 8.5

TAUX DE RENDEMENT PAR SCÉNARIO DE PLACEMENT, DE 1959 À 1990



Scénarios de placement :

1. 100 p. 100 dans des obligations du gouvernement du Canada (comptes de pensions)
2. 30 p. 100 en actions et 70 p. 100 en emprunts
3. Fonds moyen de la SEI*
4. 40 p. 100 en actions et 60 p. 100 en emprunts
5. 50 p. 100 en actions et 50 p. 100 en emprunts

* La SEI (Simulated Environment Inc.), une société de mesure du rendement des placements, évalue le taux de rendement de la plupart des grands fonds de pensions en fiducie. Le fonds moyen de la SEI peut être considéré comme représentant le rendement moyen des fonds de pensions au Canada.

Pendant la période allant de 1959-1960 à 1989-1990, si une stratégie de placement sur le marché avait été adoptée, le taux de rendement des comptes de pensions des employés fédéraux aurait été de 1,5 p. 100 de plus, en moyenne, que celui de l'intérêt qui leur a été crédité.

généralement d'accord sur le fait qu'à long terme, un portefeuille diversifié de valeurs placées sur le marché rapporte des taux supérieurs à ceux de l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions. Ainsi, l'actuaire en chef du gouvernement a précisé, dans son rapport actuariel de 1986 relatif au compte de pension de retraite de la fonction publique, qu'avec la stratégie d'investissement théorique actuel, le taux de rendement du solde total des comptes pourrait, avec le temps, être inférieur d'environ 1 p. 100 par an à celui que l'on pourrait raisonnablement attendre dans le cas des fonds de pension du secteur privé. En outre, certaines données conservées par la Division des pensions du Secrétariat du Conseil du Trésor montrent que, pendant les 30 années précédentes, le taux de rendement annuel moyen porté au crédit des comptes théoriques était de plus de 1 p. 100 inférieur au rendement annuel médian des fonds de caisses de retraite investis dans des valeurs négociables.

8.43 Plus le taux de l'intérêt porté au crédit des soldes des comptes de pensions est bas, plus sont élevés les déficits actuariels (c'est-à-dire la différence entre la valeur actuarielle actualisée de toutes les futures prestations gagnées pour services rendus, et les soldes des comptes de pensions). Les taux de rendement plus élevés dont les comptes de pensions auraient pu bénéficier, si une stratégie de placement sur le marché avait été adoptée à long terme, auraient pu avoir pour effet de réduire, dans une large mesure, ou d'éliminer complètement, ces déficits actuariels. Pareillement, les dépenses budgétaires engagées pour couvrir les déficits du compte d'indexation auraient pu être réduites ou supprimées. Ainsi, le déficit et la dette accumulés auraient peut-être pu être plus bas si une stratégie de placement sur le marché avait, dès le début, été adoptée à l'égard des comptes de pensions.

8.44 En théorie, plus le taux de l'intérêt porté au crédit des soldes des comptes de pensions est bas, moins l'intérêt enregistré sur la dette publique sera élevé. Cependant, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, tout déficit des soldes des comptes de pensions, par rapport aux obligations de pensions déterminées de façon actuarielle, doit être comblé par le gouvernement lui-même. Plus le taux de l'intérêt rapporté par les comptes de pensions est faible, plus les cotisations supplémentaires imputées sur le budget seront élevées. En fin de compte, les répercussions à long terme qu'une stratégie d'investissement théorique pour les comptes de pensions aura sur le déficit et la dette publique ne sont pas connues, et il faudrait les déterminer.

8.45 Si le projet de loi C-33 de 1986 avait été adopté, il aurait renouvelé le fondement du mode de détermination de l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions. Selon le mécanisme envisagé dans ce projet de loi, l'intérêt sur les futures cotisations devait être fondé sur le rendement moyen de dix régimes

choisis d'avance parmi un échantillon de 50 régimes du secteur privé placés dans des portefeuilles équilibrés. Le mécanisme proposé dans le projet de loi aurait peut-être donné lieu à des rentrées d'intérêt plus importantes dans les comptes, à un intérêt plus élevé sur la dette publique, à des déficits moins élevés sur le plan actuariel et à des insuffisances moins grandes dans le compte d'indexation. Toutefois, l'intérêt sur la dette due à la caisse de retraite n'aurait toujours pas été payé comptant; l'incidence à long terme de ces paiements reportés sur la gestion financière demeurera obscure tant que la question n'aura pas été entièrement examinée.

Les emprunts internes sur les comptes de pensions échappent dans une grande mesure aux opérations de gestion de la dette et ont reçu peu d'attention de la part des gestionnaires de la dette

8.46 Nous nous attendrions à ce que les stratégies d'emprunt soient fondées sur un objectif global qui serait d'emprunter les montants appropriés en temps opportun, et pour un coût aussi modique que possible, à long terme, compte tenu des diverses contraintes.

8.47 La législation actuelle régissant les comptes de pensions fournit au gouvernement une source de financement bloquée. En effet, le ministère des Finances, en tant que gestionnaire de la dette publique, est tenu légalement d'emprunter sur les comptes de pensions aux taux d'emprunt du marché, peu importe le besoin d'emprunter. Cependant, l'activité d'emprunt sur les comptes de pensions échappe dans une grande mesure à l'influence des activités de gestion de la dette du ministère des Finances, puisque celui-ci n'a rien à dire sur le montant de l'emprunt, l'intérêt versé ou l'échéance choisie. Une fois établis, les taux d'intérêt théoriques versés aux comptes de pensions sont bloqués pour 20 ans. Les frais d'emprunt changent avec les conditions du marché, mais avec un long décalage. De plus, aucun titre de créance n'est émis ou échangé, le fait d'emprunter aux comptes de pensions ou de porter un intérêt à leur crédit ne comporte aucun flux de trésorerie, et l'emprunt interne n'a aucune incidence directe sur les taux d'intérêt du marché financier.

8.48 L'objectif des opérations de gestion de la dette du ministère des Finances est de répondre aux besoins d'emprunt du gouvernement tout en limitant autant que possible le coût total de la dette ainsi que les répercussions des fluctuations dans le taux d'intérêt sur les frais de cette dette. Pour que cet objectif soit atteint, il faut que le mécanisme d'établissement et de modification de la structure totale de la dette, surtout au moyen d'emprunts additionnels, nouveaux et reportés, mais aussi de crédits croisés et d'autres techniques de gestion de la dette, soit assez souple eu égard à l'évolution des conditions du marché. Toutefois, on ne dispose pas d'une telle latitude pour ce qui est de la dette contractée dans le cadre des dispositions législatives actuelles relatives aux régimes de pension. En outre, les stratégies de minimisation des coûts qui conviennent pour la gestion de l'emprunt, le service de la dette et le refinancement de la dette, qui sont autant d'opérations de caisse, peuvent ne pas s'appliquer aux emprunts sur les comptes de pensions. Par conséquent, l'intégration de l'emprunt interne aux emprunts externes devrait faire l'objet d'un examen régulier pour vérifier si cela n'affecte pas la stratégie d'ensemble de la dette.

8.49 Dans son examen annuel le plus récent de la stratégie relative à la dette, le ministère des Finances a illustré comment l'emprunt des comptes de pensions affecte l'échéance de la nouvelle dette à émettre sur l'horizon de planification financière de cinq ans. Le ministère nous a également indiqué son intention, dans son prochain examen stratégique de la dette, de revoir les emprunts sur les comptes de pensions au cours d'une période plus longue, en prenant en considération l'incidence de la baisse prévue dans les besoins financiers et des sorties de trésorerie accrues des comptes de pensions. Cet examen devrait inclure une analyse des répercussions à long terme d'autres formes de financement sur le déficit et sur la dette publique.

Les paiements de pension annuels dépassent maintenant les cotisations, si bien que les besoins de liquidités sont plus élevés pour le gouvernement

8.50 Pendant de nombreuses années, l'ensemble des cotisations annuelles de l'employeur et des employés aux comptes de pensions ont dépassé les prestations aux pensionnés et à leurs bénéficiaires imputées sur ces comptes. L'excédent, sur les prestations, des cotisations et de l'intérêt porté au crédit des soldes des comptes a permis au gouvernement de couvrir une partie importante des dépenses budgétaires liées aux comptes de pensions sans avoir à emprunter sur le marché. Ainsi, le surplus des cotisations a contribué à développer l'emprunt interne et à réduire les besoins d'emprunt externe. Cependant, en 1989-1990, comme on peut le voir à la pièce 8.6, l'ensemble des prestations versées à partir de tous les comptes de pensions, en excluant les prestations d'indexation imputées aux dépenses budgétaires, a dépassé les cotisations annuelles. L'ensemble des versements de pensions, y compris les prestations imputées au Trésor pour couvrir le déficit du compte d'indexation, ont dépassé les cotisations dès 1980-1981.

Dès 1980-1981, l'ensemble des versements de pensions dépassait les cotisations.

8.51 Les points suivants ressortent clairement à la pièce 8.6 :

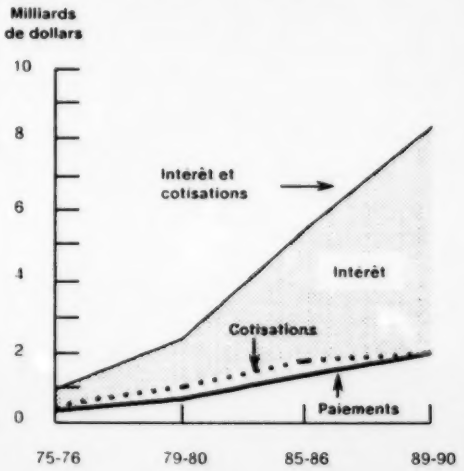
- Jusqu'en 1989-1990, les cotisations étaient supérieures aux paiements de pension, ce qui avait pour conséquence que les besoins de liquidités du gouvernement étaient plus bas.

- Le taux de croissance des paiements a été sensiblement plus élevé que celui des cotisations, ce qui a entraîné la disparition de l'excédent «favorable» de liquidités l'an dernier, et laisse prévoir une différence «défavorable» de liquidités, soit d'un déficit, dans l'avenir.

- Les soldes des comptes de pensions augmentent surtout grâce à l'intérêt composé porté au crédit de ces comptes.

Pièce 8.6

COMPTES DE PENSIONS
RECETTES ET PAIEMENTS ANNUELS
de 1975-1976 à 1989-1990



En 1989-1990, les prestations versées relativement à tous les comptes de pensions ont dépassé les cotisations. Les recettes totales et les soldes des comptes de pensions augmentent surtout en raison de l'intérêt composé porté au crédit de ces comptes.

Si les tendances ci-dessus se poursuivent, les paiements liés aux pensions de retraite pourraient bien continuer d'augmenter fortement. Cela signifiera des besoins de liquidités plus grands pour le gouvernement. Étant donné que le montant des prestations est fixé, on devra satisfaire ces besoins selon l'une des méthodes suivantes ou plusieurs d'entre elles, à savoir un taux de cotisation plus élevé, des emprunts externes plus importants, une augmentation des impôts ou une diminution des dépenses à d'autres chapitres.

8.52 Le fait que les paiements dépassent maintenant les cotisations résulte en partie de

la baisse du ratio des cotisants aux prestataires. La pièce 8.7 illustre la baisse de ce ratio dans le cas du compte de pension de retraite de la fonction publique, du compte de pension de retraite des Forces canadiennes et du compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, de 1978 à 1990.

8.53 La baisse du nombre de cotisants par prestataire devrait se poursuivre, ce qui signifie que l'écart entre les paiements de pension et les cotisations tendra à s'élargir davantage avec le temps.

8.54 Les tendances dans les cotisations, les paiements et le ratio des cotisants aux prestataires soulèvent la possibilité que la méthode actuelle de financement des prestations de pension fasse peut-être porter le fardeau de la dette par les futurs contribuables. Il y aurait donc lieu d'étudier de près les répercussions financières de ces tendances. À cet égard, deux points valent la peine d'être soulignés.

8.55 Tout d'abord, si le taux de rendement de l'investissement, théorique ou réel, ne correspond pas au taux de rendement des placements sur le marché, il n'y a aucune base objective pour évaluer le caractère adéquat des taux de cotisation en fonction du niveau de prestation déterminé.

Une caisse de retraite axée vers le marché financier pourrait constituer un fardeau moins lourd pour les contribuables du fait qu'on se fierait moins sur les recettes du gouvernement pour financer les prestations de retraite.

8.56 Deuxièmement, le mécanisme de financement actuel prévoit que les liquidités nécessaires au versement des prestations ne proviendront que des recettes courantes, soit surtout les impôts, ou d'emprunts du public; on ne peut compter sur aucune autre source de revenus, comme une caisse de retraite investie, pour aider au financement global. Dans le cas des fonds de pensions avec placements négociables, une fois le fonds bien établi, les gains de placement constituent la principale source de financement pour le paiement des prestations. Autrement dit, une caisse de retraite axée vers le marché financier pourrait, à longue échéance, constituer un fardeau moins lourd pour les contribuables du fait qu'on se fierait moins sur les recettes du gouvernement pour financer les prestations de retraite.

Pièce 8.7

RATIO DES COTISANTS AUX PRESTATAIRES AU 31 MARS

	1978	1981	1984	1987	1990
Compte de pension de retraite de la fonction publique (CPRFP)					
Nombre de cotisants par prestataire	4.4	3.7	3.3	2.7	2.5
Compte de pension de retraite des Forces canadiennes (CPRFC)					
Nombre de cotisants par prestataire	1.6	1.4	1.4	1.3	1.3
Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (CPRGRC)					
Nombre de cotisants par prestataire	14.1	8.6	7.0	5.8	4.5

Source : Rapports annuels sur le CPRFP, le CPRFC et le CPRGRC. Le nombre d'employés en poste a été utilisé à la place du nombre de cotisants au CPRFC pour 1978, 1981 et 1984.

Le nombre de cotisants par prestataire diminue, et cette tendance devrait se poursuivre.

8.57 Le rendement relativement bas, à long terme et en moyenne, de la politique actuelle de placement théorique, les répercussions des déficits d'indexation sur le déficit budgétaire et la dette publique ainsi que les tendances des cotisations et des paiements laissent penser que tous les aspects des mécanismes de financement des régimes de pension devraient être réexaminés. De toute évidence, les répercussions financières, économiques et

politiques de tout changement à la situation actuelle devraient aussi être soigneusement étudiés. L'expérience des autres autorités, telles que les gouvernements provinciaux, qui se sont associés à des régimes de pensions capitalisés, serait instructive à cet égard.

8.58 Le gouvernement devrait amorcer une étude des coûts et des avantages, ainsi que des répercussions à long terme, des mécanismes de financement qui pourraient constituer une solution de rechange à ceux qui régissent actuellement ses régimes de pension des employés. Il faudrait pour cela évaluer les répercussions de la politique actuelle d'investissement théorique sur le déficit, sur les besoins financiers et sur la dette publique.

Commentaire du ministère des Finances : *Une étude interne des effets à long terme des mécanismes existants pour le financement des régimes de pensions sur le déficit et la gestion de la dette sera entreprise conjointement par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil de Trésor.*

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le nombre de cotisants aux régimes de la fonction publique a diminué au cours des dernières années, tant en chiffres absolus que par rapport à la population canadienne. Par conséquent, les besoins futurs de liquidités en vue du versement des prestations de pension aux fonctionnaires fédéraux ne devraient pas, à long terme, imposer un fardeau indu sur la capacité d'imposition et la capacité d'emprunt du gouvernement fédéral.*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances ont l'intention d'examiner les répercussions sur les régimes de pension de la fonction publique du système actuel de financement et de capitalisation.

Il convient de signaler, toutefois, que la gestion de la dette ou les taux de rendement comparatifs ne sont pas les seuls facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer s'il serait souhaitable ou possible d'investir les fonds des régimes de pension fédéraux dans des titres négociables. Il faut aussi examiner la capacité des marchés d'absorber d'importantes quantités de nouveaux capitaux, le contrôle des fonds, la concentration éventuelle des pouvoirs financiers et la capacité d'entretenir des rapports sans lien de dépendance.

Information destinée au Parlement

L'information fournie au Parlement sur les pensions n'est pas présentée clairement

8.59 Nous nous attendrions à ce que le Parlement reçoive assez de renseignements pour pouvoir examiner de près toutes les activités d'emprunt du gouvernement, y compris celles qui ont trait aux fonds bloqués comme les comptes de pensions.

8.60 Nous nous attendrions aussi à ce que les emprunts faits sur les comptes de pensions soient indiqués comme tels et déclarés dans le Budget des dépenses et les Comptes publics comme emprunts internes, et à ce que les obligations cumulatives soient clairement rapportées comme dettes publiques dans les Comptes publics.

8.61 Les parlementaires disposent d'un certain nombre de sources d'information qui facilitent leur travail d'examen des activités du gouvernement. Ils trouvent leur information financière dans la Partie III du Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Les renseignements sur les régimes de pensions des employés contenus dans ces documents sont inadéquats et inégaux.

8.62 Les frais de programmes et le passif relatif aux pensions des employés sont importants, et les parlementaires devraient pouvoir trouver tout à la fois un aperçu global et des renseignements détaillés sur ces frais et sur ce passif dans les documents prévisionnels (Budget des dépenses) et réels (Comptes publics) de reddition de comptes. En 1989-1990, les dépenses liées aux pensions dépassaient les 8 milliards de dollars, et l'encours du passif relatif aux pensions des employés atteignait les 71 milliards de dollars.

8.63 Comptes publics. Dans les états financiers sommaires du gouvernement qui figurent dans la section 2 du volume I des Comptes publics, les soldes des comptes de pensions des employés fédéraux sont inclus à la rubrique générale des comptes à fins déterminées et ne sont pas clairement présentés comme éléments de la dette publique. La nomenclature des comptes à fins déterminées peut être utile à des fins de contrôle comptable général, mais le traitement comptable dans les états financiers manque de cohérence. Dans la présentation des Comptes nationaux, qui est utilisée à des fins d'analyse économique, les comptes de pensions sont classés comme composantes de la dette publique.

8.64 Les Comptes publics contiennent également des détails sur les frais de pension, mais le lien entre la dette publique et l'intérêt sur cette dette est loin d'être clair. L'intérêt sur la dette publique comprend l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions et des autres comptes à fins déterminées, ainsi que l'intérêt payé sur la dette non échue détenue par le grand public. Quoique l'intérêt porté au crédit des comptes de pensions des employés soit inclus avec les frais de la dette publique dans l'état des recettes et des dépenses du gouvernement, les soldes des comptes eux-mêmes ne sont pas inclus à titre de dette non échue dans l'état de l'actif et du passif. Si nous comparons, pour 1989-1990, les frais d'intérêt à la dette non échue, le taux d'intérêt moyen semble être de plus de 13 p. 100. De fait, pour toute la dette publique, y compris celle qui est détenue par les comptes à fins déterminées, le taux réel moyen est inférieur à 11 p. 100. Cette confusion potentielle pourrait être évitée si l'on indiquait les frais de la dette publique liés aux emprunts externes et internes, séparément et collectivement, dans une note afférente aux états financiers.

8.65 Budget des dépenses. Les trois principaux régimes de pensions des employés sont administrés par trois ministères différents. Le ministère de la Défense nationale administre le régime de pension militaire, et la Gendarmerie royale du Canada administre le régime de ses employés. Le régime de pension de la fonction publique est le régime de tous les autres employés du gouvernement fédéral ainsi que d'un certain nombre d'autres entités (des sociétés d'État essentiellement) et fonctionne sous l'égide du Conseil du Trésor. Les frais sont répartis entre tous les ministères, à l'exception des frais d'intérêt, lesquels sont comptabilisés comme intérêt de la dette publique et imputés à ce titre au ministère des Finances.

Les documents budgétaires ne font pas état de l'ensemble des frais de pension, quoique ces frais s'élèvent, en excluant l'intérêt, à plus d'un milliard de dollars par an.

8.66 Ni la Partie III de la Défense nationale ni celle de la Gendarmerie royale du Canada ne fournissent de détails sur les frais relatifs à leurs régimes de pensions respectifs (à l'exclusion de l'intérêt), même si ces régimes représentent respectivement environ 6 p. 100 et 10 p. 100 de leur budget. L'information relative au régime de la fonction publique est encore plus éparse. Du fait que les frais de pension, autres que les frais d'intérêt, sont attribués aux ministères, les documents budgétaires ne font pas état de l'ensemble des frais de pension liés au régime de la fonction publique, quoique ces frais s'élèvent, en excluant l'intérêt, à plus d'un milliard de dollars par an. Nous nous attendrions, pour le moins, à ce que la Partie III contienne des détails descriptifs sur chaque régime de pension, et à ce qu'elle fasse état du coût des régimes ainsi que du passif accumulé à la fin de la période, avec renvois appropriés à la Partie III du ministère des Finances. Cette information ne se trouve nulle part.

8.67 La situation est encore plus confuse dans le cas des dépenses d'intérêt relatives aux comptes de pensions, lesquelles sont imputées au ministère des Finances à titre de partie de l'ensemble des frais de la dette publique. La Partie III du ministère des Finances ne décrit ni la structure de financement des comptes de pensions, ni la

nature à long terme de cet instrument de financement. Dans l'état actuel des choses, le ministère fournit des renseignements sur les frais d'intérêt liés aux emprunts externes, classés par catégorie, pendant un certain nombre d'années. Cette information devrait être étendue aux emprunts internes sur les comptes de pensions, avec des renvois appropriés aux parties III du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale et de la GRC.

Commentaire du ministère des Finances : *Les Comptes publics (partie II, volume II) fournissent déjà une ventilation des frais de la dette publique encourus pour le compte des régimes de pension. Néanmoins, le ministère examinera le bien-fondé d'une divulgation d'éléments supplémentaires dans la Partie III, comme il est recommandé.*

Le caractère inadéquat de l'information nuit à l'examen parlementaire des emprunts faits sur les comptes de pensions

8.68 La dette à l'endroit des comptes de pensions augmente maintenant au rythme de six milliards de dollars par an. Les sommes empruntées par le gouvernement aux comptes de pensions des employés pendant l'année ne sont pas visées par la *Loi sur le pouvoir d'emprunt*. Nous craignons qu'en raison du caractère inadéquat des renseignements dont il dispose sur les pensions, le Parlement soit dans l'impossibilité d'examiner minutieusement les emprunts faits aux comptes de pensions des employés du gouvernement fédéral pour financer le déficit budgétaire, comme il le fait dans le cas des emprunts externes, et que la qualité de la reddition de comptes en matière financière ne s'en trouve diminuée.

8.69 Le gouvernement devrait présenter clairement ses obligations relatives aux pensions comme éléments de la dette publique dans les Comptes publics. Le Budget des dépenses devrait contenir les renseignements dont le Parlement a besoin pour examiner les programmes en détail, y compris la valeur actuelle des obligations à long terme liées aux régimes de pensions des employés du gouvernement.

Commentaires du Bureau du contrôleur général : *Le Parlement a reçu des renseignements financiers adéquats sur les pensions des employés. Toutefois, il se peut que le libellé de ces renseignements n'ait pas fait ressortir avec suffisamment de clarté le lien entre les pensions et les activités d'emprunt du gouvernement. Nous tiendrons compte de cette recommandation lorsque nous reverrons les présentations des états financiers sommaires et des notes connexes.*

Quant aux Comptes publics, nous reconnaissons l'utilité de répertorier, par compte à fins particulières, les obligations financières en matière de pensions - ce que nous faisons déjà - mais nous reconnaissons également que ces obligations font partie de la dette publique. Nous tiendrons compte de cette recommandation lorsque nous reverrons les présentations des états financiers sommaires et des notes connexes.

Au cours des dernières années, le Bureau du vérificateur général a de plus en plus insisté sur la Partie III du Budget des dépenses comme étant un instrument de responsabilisation crucial pour le Parlement. Toutefois, nous devons faire remarquer que la Partie III est un plan ministériel des dépenses qui donne un aperçu du mandat, des objectifs et des activités des programmes, ainsi que des ressources utilisées et demandées par rapport aux résultats obtenus et attendus. Dans cette perspective, l'accent est mis sur les crédits annuels qui servent à l'exécution des programmes, plutôt que sur la dette publique précisément, sur les coûts associés à l'infrastructure du gouvernement ou sur l'efficacité des mécanismes de financement.

Chapitre 9

Gestion et contrôle financiers des recettes non fiscales

Gestion et contrôle financiers des recettes non fiscales

Points saillants

9.1 Les résultats de cet examen sont encourageants. Ils indiquent que les organismes centraux et ministères sont en voie de prendre des mesures pour améliorer la gestion et le contrôle financiers des recettes non fiscales. Au moment où l'État tente d'accroître ses recettes non fiscales et que des changements sont apportés à la politique administrative et au contrôle exercé par le Parlement, il faut faire un usage plus efficace des mesures incitatives, améliorer l'information et accroître le contrôle (paragraphes 9.21 à 9.23).

9.2 Le rôle des organismes centraux est en voie de se modifier; ils se préoccupent davantage de la façon dont les ministères gèrent les recettes non fiscales (9.23 à 9.29). Il est nécessaire de mieux définir le degré de surveillance que doivent exercer le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général sur l'activité relative aux recettes non fiscales et sur ses résultats, et les ministères doivent en être mis au courant (9.30 à 9.33). Ces deux organismes ont effectué certains travaux importants et ils en poursuivent d'autres (9.34 à 9.40).

9.3 On cherche une approche qui s'apparenterait davantage à celle du secteur privé (9.41 à 9.48). Il faudrait que les ministères accordent plus d'importance à déceler des sources éventuelles de recettes non fiscales et à les exploiter (9.49 à 9.52). Il est probable que des millions de dollars de recettes non fiscales ne sont pas générés (9.53 à 9.56).

9.4 Pour que la nouvelle politique sur les frais d'utilisation puisse être appliquée avec succès, il faudra concevoir des stratégies qui tiennent compte des coûts et des avantages pour toutes les parties et fixer les droits en conséquence (9.57 à 9.63).

9.5 Afin d'accroître son utilité, il faut améliorer l'information destinée au Parlement sur l'activité relative aux recettes non fiscales et sur ses résultats (9.64 à 9.73).

9.6 Les produits de placements sont en général perçus et inscrits en temps opportun (9.74). La perception, le contrôle et la comptabilisation des autres recettes non fiscales (9.75 à 9.78) comportent diverses lacunes. Il faudrait songer à d'autres moyens de perception, par exemple, confier tous les comptes à un organisme, faire affaire avec des agences de recouvrement et déduire les sommes dues par l'État des sommes qu'on lui doit (9.79).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	9.7
Étendue et méthode	9.12
Critères	9.18
Observations qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale	
Le gouvernement accorde une importance accrue aux recettes non fiscales	9.22
Un rôle qui est en voie de changer pour les organismes centraux	9.24
Il est nécessaire de mieux définir le degré de surveillance que les organismes centraux doivent exercer sur les recettes non fiscales et les ministères doivent en être mis au courant (9.30)	
Les organismes centraux ont effectué certains travaux importants et ils en poursuivent d'autres (9.34)	
On cherche une approche qui s'apparenterait davantage à celle du secteur privé (9.41)	
Il faut que les ministères accordent une importance accrue à la gestion des recettes non fiscales	9.49
Il faut améliorer la planification et le contrôle (9.51)	
L'application de la politique sur les frais d'utilisation pose plusieurs difficultés (9.57)	
Il faut améliorer la divulgation de l'information pour qu'elle soit plus utile au Parlement (9.64)	
Il y a des lacunes dans la perception des recettes non fiscales autres que les produits de placements (9.74)	
Il faudrait envisager la possibilité d'utiliser d'autres moyens de perception (9.79)	
Observations particulières, par ministère	
Introduction	9.80
Agriculture	9.81
Énergie, Mines et Ressources	9.89
Affaires extérieures et Commerce extérieur	9.96
Finances	9.99
Pêches et Océans	9.102
Affaires indiennes et du Nord canadien	9.105
Santé nationale et Bien-être social	9.107
Travaux publics	9.114
Secrétariat d'État/Multiculturalisme et Citoyenneté	9.119
Pièces	
9.1 Évolution des recettes non fiscales déclarées, par type	
9.2 Recettes non fiscales externes perçues par les ministères inclus dans la vérification	

Gestion et contrôle financiers des recettes non fiscales

Introduction

9.7 Dans les notes afférentes aux états financiers du gouvernement du Canada, les recettes sont définies comme étant toutes les rentrées fiscales et non fiscales qui influent sur le déficit ou l'excédent annuel du gouvernement.

9.8 À cette définition comptable correspond une foule d'activités et de programmes de nature très variée qui vont de l'amarrage de bateaux aux opérations de la Banque du Canada en passant par la délivrance de permis de pêche, la vente de cartes, la cession de terrains et de biens excédentaires, le recouvrement de dépenses d'exercices précédents et le recouvrement des coûts de la prestation de services de santé et d'inspection des aliments.

9.9 Les recettes non fiscales déclarées dans les Comptes publics de 1990 s'élèvent à onze milliards de dollars, dont deux milliards en recettes à valoir sur les crédits (crédits nets) et un milliard qui provient des opérations des sociétés d'État consolidées. Ces recettes proviennent des activités menées avec des tiers qui ne font pas partie de «l'entité comptable du gouvernement du Canada» tel que définie dans les Comptes publics. La méthode du «crédit net» constitue un autre moyen de financer certains programmes et activités. Le Parlement autorise un ministère à soustraire des recettes du coût d'un programme ou d'une activité par l'approbation d'un crédit parlementaire pour les besoins financiers nets dudit programme ou activité (dépenses estimatives moins les recettes à recevoir estimatives).

9.10 La tranche la plus importante des recettes non fiscales déclarées est constituée des «produits de placements» (six milliards de dollars en 1989-1990). Ce chiffre comprend des virements de fonds de la Banque du Canada (2,2 milliards de dollars) et le profit net des opérations de change (1,6 milliard de dollars). Les autres recettes non fiscales déclarées, pour 1989-1990, comprennent :

- 1,4 milliard de dollars en rémunération de services et droits (la plupart provenant des services aux aéroports);
- 587 millions de dollars en privilèges, licences et permis (passeports, par exemple);
- 551 millions de dollars en recouvrements de dépenses d'exercices précédents, y compris les remboursements de contributions;
- 423 millions de dollars de ventes (ventes de biens excédentaires, publications et cartes);
- vente de pièces de monnaie pour 355 millions de dollars;
- recettes diverses d'environ deux milliards de dollars.

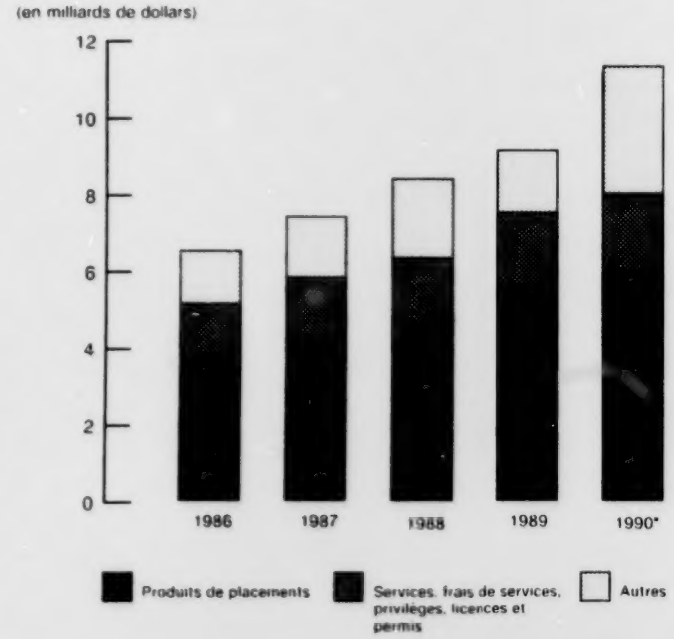
9.11 La pièce 9.1 montre l'évolution des recettes non fiscales provenant de tiers, au cours des cinq dernières années. Elles ont augmenté graduellement. Les chiffres pour 1990 comprennent, pour la première fois, les ventes (988 millions de dollars) des sociétés d'État consolidées. VIA Rail Canada Inc., la Société Radio-Canada et l'Énergie atomique du Canada, Limitée en sont les principales sources.

Étendue et méthode

9.12 L'objectif général de notre vérification était de déterminer dans quelle mesure les ministères peuvent repérer et recouvrer, dans un délai raisonnable, les montants dus à l'État ou qui pourraient être prélevés et perçus

Pièce 9.1

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES DÉCLARÉES, PAR TYPE



* Comprend pour la première fois les recettes des sociétés d'État consolidées, au montant de 988 millions de dollars.

Source : Comptes publics du Canada

des nombreuses sources de recettes non fiscales.

9.13 Aux fins de nos travaux, nous avons défini les recettes non fiscales comme étant les sommes versées ou dues à l'État, exclusion faite des recettes fiscales, et qui proviennent d'opérations entre l'État et des tierces parties.

9.14 Nous avons examiné la planification et le contrôle des recettes, le recouvrement et l'établissement des coûts, les pratiques de perception et l'information destinée au Parlement, surtout dans la mesure où ces activités se rapportaient principalement aux produits de placements, aux frais d'utilisation, au recouvrement de dépenses d'exercices précédents et à l'aliénation de biens-fonds.

9.15 Nous avons examiné les entités suivantes : le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général et neuf ministères. L'étendue et la cible de l'examen ont varié en fonction des observations faites lors de vérifications récentes, de l'importance relative de cette question au sein du ministère et de la nature des recettes.

9.16 Comme nous nous sommes concentrés sur la gestion des recettes non fiscales dans les ministères, nous avons soustrait de notre examen les systèmes et pratiques des sociétés d'État et d'autres opérations du gouvernement qui s'y rattachent, comme la Banque du Canada et le Compte du fonds des changes. Cependant, nous avons pris en considération le classement des

recettes qui proviennent de ces sources et de quelle façon on en fait rapport. Nous n'avons pas examiné la gestion générale des placements et des prêts qui comprend le financement, l'achat ou la vente de sociétés d'État.

9.17 Nous n'avons pas examiné les frais et autres montants perçus par les ministères (par exemple, Travaux publics, Approvisionnements et Services, Communications) pour la prestation de services à d'autres ministères ou organismes fédéraux (environ 3,5 milliards de dollars pour 1989-1990).

Critères

9.18 Les critères de vérification ont été définis après un examen de documents de diverses sources, notamment le *Guide de l'administration financière* et les directives du Conseil du Trésor, et des consultations auprès de responsables du secteur public et du secteur privé. Les points suivants ont fait l'objet de discussions et ont été acceptés par les organismes centraux comme étant des pratiques de gestion raisonnables.

- Il devrait y avoir une politique claire de laquelle découleraient des directives et des lignes directrices pour la planification et le contrôle des recettes non fiscales. La direction devrait examiner périodiquement les opérations afin de déterminer s'il y aurait possibilité d'accroître ces recettes. Cet examen devrait s'inscrire dans le processus de planification stratégique et de budgétisation des ministères.

- Il devrait exister des moyens qui permettent de mesurer l'étendue et le coût des divers droits et privilèges accordés à des utilisateurs de l'extérieur de l'administration fédérale, des produits et des services qui leur sont fournis et des locaux mis à leur disposition et de leur imposer des frais appropriés.

- Il devrait y avoir des moyens qui permettent de gérer et de contrôler les recettes non fiscales avec économie et efficience.

- L'information destinée au Parlement sur les activités liées aux recettes non fiscales et leurs résultats devrait être claire, concise et complète et comprendre des données qui permettraient de comparer les recettes non fiscales à ce qu'il en coûte pour les percevoir et aux coûts des biens et services utilisés à cet égard.

- Il devrait y avoir des systèmes et des procédés qui permettent de percevoir rapidement les montants dus à l'État et de minimiser les pertes.

9.19 Nous avions signalé, dans nos rapports annuels de 1989 et 1990, les points et problèmes suivants en rapport avec les recettes non fiscales :

- absence de politique sur l'établissement des prix et d'information suffisante et à jour sur les coûts;

- cas de recettes auxquelles on a renoncé ou possibilités d'accroître les recettes de plusieurs millions de dollars;

- information insuffisante pour gérer les prêts à recevoir au titre du Programme de prêts aux étudiants et mesures limitées de recouvrement;

- problèmes de gestion des contributions remboursables de sorte que l'on ne peut être certain qu'elles sont remboursées lorsque le remboursement devient exigible;

- pertes occasionnées par les retards pour la conclusion d'une entente sur l'application des dispositions de la loi touchant les produits de la criminalité;

- contrôle insuffisant de certaines avances.

9.20 En général, les ministères ont réagi positivement aux observations faites à leur endroit. Malheureusement, des lacunes semblables sont encore signalées cette année.

9.21 Notre vérification à l'échelle de l'administration fédérale a révélé que les organismes centraux et les ministères sont en

voie de prendre des mesures pour améliorer la gestion et le contrôle financiers des recettes non fiscales. Toutefois, il faut faire un usage plus efficace des mesures incitatives, améliorer l'information et accroître le contrôle afin de tendre vers une gestion financière globale, surtout dans le contexte des changements importants apportés aux pouvoirs et à la politique.

Même s'il y a des problèmes, nos constatations sont encourageantes.

Observations qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale

Le gouvernement accorde une importance accrue aux recettes non fiscales

9.22 Le gouvernement tient de plus en plus compte des recettes non fiscales comme source de fonds pouvant contribuer à réduire les déficits, et plus particulièrement les frais d'utilisation dont certains ont été haussés ou le seront. Parmi les frais d'utilisation haussés récemment, mentionnons les frais de demandes d'immigration et d'admission aux parcs nationaux. Le gouvernement a aussi l'intention de recouvrer tous les coûts de la surveillance des régimes de retraite du secteur privé qu'assure le Bureau du surintendant des institutions financières.

9.23 Les organismes centraux du Conseil du Trésor ont pris des mesures en vue de modifier les textes de loi et de mettre en oeuvre des politiques qui accroissent l'importance donnée aux recettes non fiscales et influent sur leur gestion. Parmi les points saillants, notons les modifications de la *Loi sur la gestion des finances publiques* entrées en vigueur en mai 1991, la diffusion en septembre 1990 d'une politique sur les frais d'utilisation externes (élaboration commencée en 1985), l'introduction en décembre 1989 des organismes de services spéciaux, la diffusion en février 1989 d'un guide pour l'établissement des coûts des extrants et une politique datée d'avril 1990 aux termes de laquelle toutes les contributions versées aux entreprises devront être remboursées à moins d'exemption explicite.

Un rôle qui est en voie de changer pour les organismes centraux

9.24 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général sont en voie de réorganiser leurs rôles et leurs relations avec les ministères et les autres organismes. Des schémas directeurs à cet effet ont été fournis dans le cadre du Régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et du projet Fonction publique 2000.

9.25 Les organismes centraux mettent moins l'accent sur l'examen d'opérations et plus sur l'orientation politique et la prestation de conseils aux ministères sur l'application des principes d'action. On élaborera de nouveaux énoncés de missions. Ils guideront l'intervention des organismes centraux et on entreprendra une analyse des secteurs à risque.

9.26 Dans ce contexte, il est difficile d'attribuer la responsabilité et ce, d'autant plus que la gestion des recettes non fiscales n'est pas l'affaire d'un seul responsable. Nombre d'unités organisationnelles s'acquittent de diverses fonctions dans ce domaine, et la responsabilité est divisée au sein des entités et entre elles. Il est donc nécessaire de maintenir une bonne communication et une bonne coordination pour assurer le contrôle et éviter la fragmentation et des résultats peu souhaitables.

9.27 Plusieurs entités sont responsables de la politique touchant les recettes non fiscales, selon le type de recettes en cause. Par exemple, le ministère des Finances est chargé de toute politique concernant les produits de

placements tandis que le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité générale de la nouvelle politique sur les frais d'utilisation. L'orientation générale en ce qui concerne les autres recettes non fiscales est fournie dans divers textes réglementaires, directives et lignes directrices.

9.28 Nous avons été informés que l'application des politiques différait entre les ministères. Le degré d'uniformité ou de différence est en partie attribuable au travail des analystes de programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, à qui sont confiés des ministères différents, et aux spécialistes fonctionnels du Bureau du contrôleur général.

9.29 Les ministères doivent suivre la procédure décrite dans la politique sur les frais d'utilisation et être prêts à justifier leurs décisions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor revoit l'information des plans opérationnels pluriannuels des ministères et regroupe les données pour le Budget des dépenses et le budget annuels. On nous a informés que le Secrétariat du Conseil du Trésor peut hausser les niveaux de référence du budget d'un ministère lorsque ce dernier prend des mesures pour accroître ses recettes ou bien il peut lui réduire son budget, si le ministère n'atteint pas les objectifs établis pour les recettes. Cette approche peut influer sur le degré d'importance qu'accordent les ministères aux recettes non fiscales. Toutefois, on ne peut obtenir rapidement les données sur la fréquence et l'ampleur de ces modifications budgétaires qui permettraient d'évaluer les répercussions globales de cette pratique sur les budgets et les coûts des programmes actuels et futurs.

Il est nécessaire de mieux définir le degré de surveillance que les organismes centraux doivent exercer sur les recettes non fiscales et les ministères doivent en être mis au courant

9.30 L'accroissement des pouvoirs et de la marge de manoeuvre des ministères sont des éléments progressifs. Cependant, on peut se demander ce que les organismes centraux devraient faire si ces changements ne donnent pas de résultats satisfaisants. Comment jugeront-ils les résultats et comment pourront-ils minimiser les risques d'abus, de mauvaise gestion et d'érosion des recettes éventuelles? Bien que plusieurs mesures aient été prises pour qu'une orientation soit donnée, la séquence de contrôle des recettes non fiscales s'en trouve affaiblie puisque l'étendue et l'objet de la surveillance qu'exercent les organismes centraux ainsi que les méthodes utilisées devraient être clarifiés et communiqués aux ministères.

L'étendue et les méthodes de la surveillance qu'exercent les organismes centraux devraient être communiquées clairement aux ministères.

9.31 Pour faire contrepoids, il faudrait que les organismes centraux soient au courant des résultats en temps opportun, de sorte que les problèmes puissent être réglés, y compris la modification de la politique et des pouvoirs centraux en fonction des besoins, et enfin, faire en sorte que les ministères prennent des mesures correctives, s'il y a lieu. Une clarification du mandat des organismes centraux et des rapports d'obligation de rendre compte s'imposent.

9.32 Les organismes centraux n'ont pas comme pratique de mesurer et d'évaluer séparément le rendement des recettes. Il est difficile de dire s'ils sont censés effectuer une surveillance de cette façon. Les recettes anticipées pourraient être comparées aux recettes réelles dans le cadre du processus de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. Toutefois, nombreux sont les ministères qui n'ont pas encore signé d'ententes comme le requiert le processus. Ce n'est qu'à compter de juin 1991 que quelques ministères commenceront à présenter des rapports complets liés à l'obligation de rendre compte.

9.33 Même si des rapports sont présentés dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, il pourrait être impossible de mesurer le rendement au

chapitre des recettes tant qu'on n'aura pas acquis de l'expérience. Il faudra que les plans de recettes deviennent uniformes et mieux définis et que les systèmes comptables produisent des données qui puissent être comparées aux données budgétaires, aussi bien pour chaque type de recettes non fiscales que pour leur total. De plus, la rétroaction à l'intention de la direction et des organismes centraux au moyen d'évaluations de programmes et de vérifications internes, qui a été jusqu'ici limitée, devrait s'accroître lorsque les études préliminaires à l'examen de l'application de la politique sur les frais d'utilisation, prévu en 1993, auront été faites.

Les organismes centraux ont effectué certains travaux importants et ils en poursuivent d'autres

9.34 Souhaitant accroître les recettes non fiscales, les organismes centraux ont effectué des travaux importants sur plusieurs fronts. Ces travaux comprennent la nouvelle politique sur les frais d'utilisation et d'autres types de directives qui s'y rattachent. Il a fallu plusieurs années pour en arriver à ces résultats.

9.35 Le Bureau du contrôleur général a pour priorité la gestion de la trésorerie depuis un certain temps. Il y a plusieurs années, il a concentré ses efforts sur la perception des comptes débiteurs. Les ministères ont donc épuré leurs comptes et perçu plus rapidement les sommes dues.

9.36 Le Bureau du contrôleur général ne surveille plus les comptes débiteurs et les recettes de cette façon. Les dernières données disponibles pour 1987-1988 indiquent que, même si des comptes restaient impayés pour 20 jours seulement dans certains ministères, dans d'autres, la moyenne atteignait 235 jours. Cette information laisse penser qu'il y a encore place pour certaines améliorations.

9.37 En mai 1990, le Bureau du contrôleur général a effectué un examen du portefeuille de prêts et de comptes débiteurs du gouvernement. Les constatations initiales ont fait ressortir les problèmes suivants :

- absence de stratégie de recouvrement clairement définie et de moyens de recouvrer les montants dus;
- insuffisance des vérifications avant l'octroi d'un crédit;
- absence de modalités précises de gestion des contributions remboursables;
- impossibilité d'avoir accès rapidement à l'information ou de mettre à jour l'information sur les comptes, et difficulté de surveiller les comptes arriérés;
- une préoccupation devant le fait que les pratiques courantes de gestion ne reposaient pas suffisamment sur des évaluations des risques ou sur des systèmes qui permettent de détecter rapidement les problèmes.

9.38 Une étude conjointe du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général devait être entreprise, à l'automne 1990, afin de relever d'autres mesures pour améliorer la gestion des comptes débiteurs et du crédit. Cette étude n'avait pas été amorcée au moment où nous avons terminé notre vérification.

9.39 Le Bureau avait pour autre tâche de faire entreprendre des vérifications internes et des évaluations de programmes dans les ministères, dans le cadre de l'examen de la politique sur les frais d'utilisation prévus en 1993. Nous avons constaté que ces travaux avaient commencé, bien que lors de notre examen, le Bureau ne disposait pas de rapports sur leur avancement et que certaines vérifications et évaluations avaient été reportées ou avaient pris du retard. Il se penchera à nouveau sur cette question d'ici mars 1993.

9.40 Enfin, le Bureau du contrôleur général a diffusé un guide pour l'établissement des coûts des extrants en 1989 et, plus récemment, a dispensé des cours sur l'établissement des coûts et l'application de frais d'utilisation. Les deux mesures ont été bien accueillies par les ministères.

On cherche une approche qui s'apparenterait davantage à celle du secteur privé

9.41 En décembre 1989, le gouvernement a annoncé un projet visant à augmenter de 390 millions de dollars, en trois ans, les recettes non fiscales du gouvernement en haussant les frais pour certains services. Une autre mesure visait à encourager les ministères à se départir des biens publics excédentaires en leur offrant de partager le produit de ces ventes. L'intention d'adopter une approche qui s'apparente davantage à celle d'une entreprise commerciale se manifeste dans plusieurs initiatives administratives récentes, qui sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

9.42 Le Conseil du Trésor a approuvé une politique sur les frais d'utilisation, en décembre 1989 (diffusée en septembre 1990). Cette nouvelle politique a pour but de promouvoir l'équité dans le financement des activités qui confèrent des avantages précis à des utilisateurs de l'extérieur et d'améliorer l'attribution et la gestion des ressources du gouvernement. On entend par là qu'il faut s'assurer, dans toute la mesure du possible, que le coût des avantages précis apportés aux utilisateurs soit assumé par ces derniers.

9.43 En 1990, on a créé un nouveau type d'organisation : les organismes de services spéciaux. Un organisme de service spécial est une unité de service auquel incombe directement la responsabilité des résultats et qui bénéficie d'une plus grande souplesse de gestion là où cela est nécessaire pour accroître le rendement. La raison d'être de cette politique est d'encourager les approches qui s'apparentent davantage à celles des entreprises privées chez les entités qui doivent faire face à la concurrence sur le marché et être financièrement autonomes. Puisque les organismes de services spéciaux sont nouveaux, et que, pour le moment, ils tirent, en majeure partie, leurs recettes dans l'administration fédérale, nous ne les avons pas inclus dans notre vérification. Toutefois, nous sommes conscients du fait qu'ils posent le défi d'un changement important de structure et de culture. Leur régime d'obligation de rendre compte et leurs politiques de fonctionnement sont en cours d'élaboration.

9.44 Le Livre blanc sur la réforme de la fonction publique (Fonction publique 2000), publié à la fin de 1990, propose que des recettes non fiscales servent d'incitatifs aux ministères afin de financer et d'améliorer les services qu'ils dispensent aux bénéficiaires de programmes. Les organisations qui trouveront des moyens de générer des recettes pourront conserver tous les fonds recueillis ou une partie. En outre, on encouragera les gestionnaires à se départir des biens publics excédentaires ou à les céder.

Les organisations qui trouveront des moyens de générer des recettes pourront conserver tous les fonds recueillis ou une partie.

9.45 À la suite de modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, adoptées en mai 1991, les ministères ont le pouvoir explicite de dépenser les recettes reçues au cours d'un exercice, si une loi de crédits du Parlement les y autorise. Les établissements publics ont également reçu le pouvoir permanent de dépenser les recettes reçues au cours de l'exercice. Ces modifications devraient encourager une production accrue de recettes. Toutefois, il faut orienter l'usage de ces pouvoirs. On est à élaborer une politique sur la méthode du crédit net et sur les fonds renouvelables dans le but de créer un cadre de décision et de contrôle de façon à guider l'usage, par les ministères, de ces pouvoirs qui les habilitent à dépenser directement les recettes.

9.46 Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la rémunération des droits et privilèges peut générer des recettes supérieures au coût de la prestation de ces services. Dans ces circonstances, les tarifs peuvent être fonction de la valeur du droit ou du privilège consenti (par exemple, grâce à un permis ou à un brevet). Le cas échéant, les ministères doivent porter une attention spéciale

au degré d'acceptation des frais de la part des utilisateurs et au lien entre les frais et le niveau de service qui est fourni. Si les droits des utilisateurs dépassent le coût, il faut une autorisation législative à cet effet.

9.47 Il faut prendre soin de fixer des frais justes et équitables et d'obtenir le pouvoir nécessaire pour les imposer, comme en témoignent les débats sur les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* au Parlement. On a exprimé des avis variés en rapport avec deux principes fondamentaux concernant la production de recettes et les résultats économiques que devraient entraîner les frais d'utilisation. L'un veut que presque tous les services publics soient financés avec les recettes fiscales générales. L'autre veut que les frais d'utilisation constituent un moyen de s'assurer de la pertinence, de l'efficience et de l'équité des programmes. On s'est dit préoccupé également de ce que le Parlement n'ait pas suffisamment à l'avenir l'occasion de débattre les hausses de frais.

9.48 Permettre aux entités d'utiliser les recettes non fiscales pour financer leurs activités constitue un incitatif convaincant. Il est recommandable d'être vigilant toutefois puisque le Parlement peut se voir privé d'un certain degré de contrôle lorsque les programmes ne sont pas financés exclusivement par des crédits. Si on prend également en considération le fait que les fonds autres que ceux qui sont tirés à même le Trésor (Fonds du revenu consolidé) seront davantage utilisés pour financer les dépenses, nous nous préoccupons de la comptabilisation et de l'intégralité de l'information divulguée au Parlement. Ce ne fut pas toujours le cas, comme il est indiqué aux paragraphes 9.64 à 9.73.

Il faut que les ministères accordent une importance accrue à la gestion des recettes non fiscales

9.49 La tâche consiste essentiellement à inciter les ministères à contrôler, à percevoir et à maximiser, le cas échéant, les recettes et à réduire au minimum le coût de la prestation des services. On commence lentement à adopter cette façon de faire parallèlement à la nécessité de changer les attitudes et les systèmes de façon à satisfaire les attentes de recettes plus élevées. Il existe plusieurs obstacles à surmonter avant d'améliorer la gestion et l'accroissement des recettes :

- une priorité accordée aux dépenses des programmes beaucoup plus élevée que celle qui est accordée à la production des recettes;
- un manque d'incitatifs pour compenser pour les contraintes et les frustrations et pour maximiser les recettes, surtout lorsque leur perception exige du temps et de l'argent et qu'aucune compensation budgétaire n'est prévue;
- l'application d'idées nouvelles ou novatrices pour générer des recettes n'est pas assez appréciée et récompensée, et les représailles en cas de négligence dans la gestion des recettes sont rares.

La tâche consiste essentiellement à inciter les ministères à contrôler, à percevoir et à maximiser, le cas échéant, les recettes.

9.50 En outre, l'accroissement des recettes accapare une partie du temps et de l'attention dont on a déjà besoin pour les exigences quotidiennes et les autres priorités. Nous estimons que, surtout en période de compressions budgétaires, la gestion efficiente et efficace des recettes devrait être une partie importante des activités de la fonction publique. Nous avons remarqué qu'on attend toujours pour utiliser au maximum les systèmes de récompenses et de représailles déjà en place. Des encouragements, dont la rétention et la dépense des recettes, devraient faire partie d'une bonne gestion des recettes, sans toutefois s'y substituer.

Il faut améliorer la planification et le contrôle

9.51 Les activités des ministères sont, à divers degrés, décentralisées tout comme les activités productrices de recettes. La planification et le contrôle des recettes sont souvent assurés dans les directions et divisions locales ou régionales. Il est donc nécessaire que les responsabilités soient claires, la communication et la coordination efficaces, l'information à jour et la capacité de prendre des mesures correctives lorsque les résultats sont insatisfaisants. C'est dans ce sens que des améliorations peuvent être apportées.

9.52 Le personnel financier, ou des groupes analogues, s'occupent habituellement de diffuser les procédés à suivre pour la présentation des plans de recettes, y compris les formulaires et les instructions. Il est possible qu'ils consolident les données tirées des plans des unités opérationnelles mais en général, ils ne font pas un examen critique de ces plans de recettes non fiscales et de leurs résultats. Il y aurait possibilité d'améliorer ce rôle en les faisant participer, en collaboration avec les gestionnaires des programmes, à d'autres aspects importants de la gestion des recettes que sont :

- la mise à profit d'une connaissance des programmes et de l'information financière pour étayer des conseils d'ordre stratégique et politique;
- l'inventaire des possibilités d'accroître les recettes et l'examen critique des attentes et des hypothèses;
- la participation à des examens des coûts des services et à l'élaboration de barèmes de droits qui s'y rattachent;
- la surveillance et l'évaluation du rendement en ce qui concerne les recettes, c'est-à-dire les coûts, les répercussions sur les programmes et les résultats;
- la solution aux anomalies, illogismes ou conflits avec les objectifs des programmes;
- la démonstration de déceler la possibilité d'accroître les recettes et d'améliorer la mise en oeuvre des programmes, y compris les cas où un recouvrement insuffisant des coûts ou l'incapacité de percevoir le montant de recettes visé indique une prestation médiocre des services ou une demande insuffisante.

Il n'est pas possible d'attribuer une valeur aux recettes qu'il resterait éventuellement à réaliser; cependant, il pourrait bien s'agir de millions de dollars.

9.53 Nous estimons qu'il y a des sources de recettes qui n'ont pas été entièrement prises en considération et, qu'à mesure que le temps passe, la possibilité de réaliser des recettes non fiscales diminue. Les ministères commencent à s'en occuper, mais le processus prend du temps et il est parfois laborieux. Il n'est pas possible d'attribuer une valeur aux recettes qu'il resterait éventuellement à réaliser; cependant, il pourrait bien s'agir de millions de dollars. Plus la collecte d'information et les décisions tardent, plus élevé est le risque de pertes de revenus potentiels.

9.54 Nous avons relevé des cas semblables à certains qui ont été signalés dans des vérifications antérieures. Dans leur ensemble, ils montrent que la lenteur de la planification et de la perception des recettes ont un prix. Au paragraphe 9.108, nous faisons remarquer qu'un retard dans le recouvrement des coûts de l'évaluation des médicaments avant leur commercialisation a coûté approximativement 90 millions de dollars depuis 1989 et, au paragraphe 9.111, nous mentionnons le fait que huit millions de dollars de coûts n'ont pas été recouvrés pour les services de dosimétrie, depuis 1984.

9.55 Les ministères, pour la plupart, doivent formuler et essayer des stratégies et politiques visant à produire des recettes non fiscales. Cette tâche peut être longue et laborieuse. Le rapprochement des coûts à recouvrer et de la valeur des services fournis

au grand public et à certains utilisateurs est une question particulièrement délicate, comme l'ont montré les débats au Parlement.

9.56 Les Plans de recettes provenant des droits d'utilisation, introduits récemment, sont les principaux documents annuels de planification des ministères, en particulier pour certains types de recettes non fiscales. Pour les autres sources de recettes, notamment les produits de placements, la vente de biens et le recouvrement des contributions remboursables, aucun plan spécifique et aucune stratégie ne sont nécessairement préparés. Ces secteurs se prêtent parfois plus difficilement aux prévisions.

L'application de la politique sur les frais d'utilisation pose plusieurs difficultés

9.57 Le calcul de la «juste» part des coûts que les utilisateurs doivent payer n'est pas chose facile. Le calcul des coûts est une partie importante; il faut aussi tenir compte de la demande, du degré d'acceptation et de la valeur du service rendu. Il faut réconcilier ces facteurs et consulter les diverses parties. Il est également nécessaire de résoudre nombre de questions techniques comme les questions de pouvoirs et de répartition des coûts. Il est difficile pour les ministères d'établir les «frais d'utilisation appropriés» de façon systématique et globale puisque, souvent, ils ne disposent pas des politiques et de l'information sur tous les facteurs en cause.

Le calcul de la «juste» part des coûts que les utilisateurs doivent payer n'est pas chose facile.

9.58 Les données sur les coûts manquent souvent d'uniformité et sont incomplètes. Les composantes des coûts d'un service donnent lieu à diverses interprétations, même parmi les unités opérationnelles du même ministère. Souvent, l'information sur les coûts qui est utilisée ne tient pas compte des coûts indirects, dont les frais d'administration du ministère et les frais de service commun.

9.59 La nouvelle politique sur les frais d'utilisation indique que les coûts intégraux des services et de l'accès à des installations fournis à des parties externes devraient être connus et recouvrés à moins de justifications valables, par exemple, si l'objectif du programme ou d'autres objectifs du gouvernement s'en trouvaient compromis ou que les effets sur la situation financière des utilisateurs seraient inacceptables. La politique indique également que les frais demandés peuvent dépasser les coûts, comme dans le cas d'octroi de droits ou de privilèges limités, mais rappelle aux ministères qu'ils doivent détenir le pouvoir nécessaire. Cependant, les ministères n'ont pas toujours de politique en matière de recouvrement des coûts, ni de formalités à cet effet pour les aider à déterminer quels objectifs du programme pourraient être améliorés ou compromis et quand les coûts ou d'autres mesures devraient être utilisés pour fixer les frais qui conviennent.

9.60 Un guide sur les méthodes d'établissement des coûts a été publié, mais son application diffère d'un ministère à l'autre. Même si le guide est assez complet, il ne peut suffire à régler les questions techniques épineuses comme le calcul des frais généraux, le coût du capital et l'utilisation des coûts courants plutôt que des coûts d'origine. On donne depuis peu des directives et instructions supplémentaires dans des cours.

9.61 Un manque d'uniformité ou des lacunes dans l'information sur l'établissement des coûts peuvent poser un problème aux ministères et aux organismes centraux au moment de déterminer si leurs activités de recouvrement des coûts sont équitables et comparables et si les frais calculés à partir de valeurs autres que les coûts sont raisonnables et justes. De multiples facteurs socio-économiques et politiques complexes peuvent influer sur le calcul des frais d'utilisation. La direction doit relever le défi de déterminer si le recouvrement des coûts est justifié et de démontrer le bien-fondé des niveaux de recettes. Les organismes centraux pourraient peut-être aider davantage les ministères en leur fournissant des services de diagnostics à

l'appui des décisions de la direction au chapitre des recettes.

9.62 L'établissement d'objectifs financiers, dans le cadre de la préparation des plans de frais d'utilisation, constitue une étape concrète vers la gestion des recettes non fiscales. D'après ces objectifs, les recettes augmenteront puisque depuis deux ans, le Budget des dépenses indique au Parlement que les frais d'utilisation devraient totaliser trois milliards de dollars, pour les exercices 1990-1991 et 1991-1992.

9.63 Toutefois, en raison des différences entre les sources de données et des anomalies dans la classification, il n'est pas aisé de comparer cette attente avec d'autres prévisions et chiffres réels. Par conséquent, l'évolution de la situation ne peut être indiquée avec exactitude et on ne peut s'acquitter avec promptitude de l'obligation de rendre compte des résultats. La gestion des recettes ne prévoit pas toujours la comparaison des objectifs et des chiffres réels. Pour pouvoir faire des comparaisons, il faudrait établir des objectifs de recettes et fournir une meilleure information financière.

Il faut améliorer la divulgation de l'information pour qu'elle soit plus utile au Parlement

9.64 Le Parlement reçoit peu d'information sur les activités liées aux recettes non fiscales et le rendement sur lequel il puisse se fonder pour s'acquitter de l'examen rigoureux qu'il doit faire. L'information qu'il obtient est éparpillée et parfois incomplète et déroutante.

9.65 Les Comptes publics et la Partie III du Budget des dépenses fournissent la majeure partie de l'information publiée sur les recettes non fiscales. Bien que les données disponibles soient considérables, aucune ne donne d'information complète sur les recettes budgétisées, qui se prête facilement à une comparaison avec les chiffres réels de sorte que le rendement ne peut être clairement démontré au Parlement et aux autres intéressés.

9.66 Par exemple, le produit de placements comprend les montants tirés de prêts, dotations en capital et avances (appelés «droits à l'actif») à des entités propriété de l'État et à d'autres entités. Ces droits à l'actif représentent une somme considérable; pour les sociétés d'État mères, le total était de 18,2 milliards de dollars, en mars 1990, déduction faite d'une provision pour évaluation de 4,5 milliards de dollars. D'autres prêts et avances s'élevaient à environ 2,5 milliards de dollars, déduction faite d'une provision de six milliards de dollars.

9.67 On divulgue la nature et les modalités de base des prêts et avances. Cependant, en général, on ne fournit aucune information pour expliquer les écarts. En guise d'illustration, dans les Comptes publics de 1989-1990, on trouve certains prêts qui totalisent 74 millions de dollars à des taux d'intérêt variés. Selon notre analyse, 5,7 millions de dollars en revenus d'intérêt devraient normalement être perçus. Or, un montant de 1,2 million de dollars d'intérêt seulement a été déclaré en rapport avec un prêt de l'ordre de 15,2 millions de dollars. On ne fournit aucune raison pour expliquer le manque à gagner apparent qui en découle, comme, par exemple, une perte d'intérêt sur des prêts non-productifs.

Il est nécessaire de divulguer de l'information supplémentaire de façon à donner un tableau plus complet des activités liées aux recettes non fiscales et des résultats qu'on a obtenus.

9.68 L'information financière présente aussi des anomalies. Il importe de savoir ce qui est inclus dans les recettes non fiscales et ce qui ne l'est pas pour comprendre l'information. Un lecteur des Comptes publics et du Budget des dépenses pourrait vouloir faire des redressements pour les raisons expliquées aux paragraphes 9.69 et 9.70. Il est nécessaire de divulguer de l'information supplémentaire pour mieux renseigner les lecteurs sur la substance des virements de la Banque du Canada et de l'intérêt perçu et versé dans le cadre du régime de l'impôt sur le revenu.

9.69 Le terme «produits de placements» est un terme discutable dans le contexte du gouvernement. Les sommes désignées comme «virement de bénéfices» sont des sommes virées de la Banque du Canada et incluses dans les montants de recettes non fiscales dans les Comptes publics, sous «produits de placements». Il s'agit des recettes brutes de la Banque, déduction faite de ses dépenses de fonctionnement. Pour 1989, ce montant s'est élevé à 2,2 milliards de dollars, c'est-à-dire 2,4 milliards de dollars de recettes, moins des dépenses de 186 millions de dollars. Une part considérable des recettes de la Banque provient de la détention des titres du gouvernement du Canada dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique monétaire et de la gestion de la dette publique ainsi que des soldes de trésorerie. En fait, la Banque retourne une partie des frais de la dette publique. À la lumière de ce qui précède, de l'information supplémentaire pourrait donner un tableau plus complet du coût net de la dette publique. Elle pourrait avoir également des répercussions sur l'excédent de fonctionnement déclaré dans les documents budgétaires puisqu'il équivaut à la différence entre les recettes brutes et le total des dépenses, moins les frais de la dette publique.

9.70 Par ailleurs, les recettes non fiscales déclarées ne comprennent pas l'intérêt perçu sur l'impôt sur le revenu. L'intérêt reçu est déclaré comme recettes fiscales et ne fait pas l'objet d'une déclaration distincte. Cependant, cet intérêt n'est pas un impôt et pourrait donc être considéré comme un élément de recette non fiscale. Revenu Canada nous a fait savoir qu'en 1990, il avait perçu environ 1,1 milliard de dollars d'intérêt de plus qu'il n'en avait versé.

9.71 Le Budget des dépenses à l'intention des ministères renseigne peu sur la source des recettes non fiscales, leur raison d'être, les tendances et le rendement. On ne les a pas considérées comme suffisamment importantes pour justifier des rapports plus détaillés. Toutefois, aucune directive n'apporte de distinction sur ce qui est important de ce qui ne l'est pas. Ensemble, les recettes non fiscales ne sont pas négligeables, surtout si on tient compte des montants non perçus et des montants non recouvrés. L'interprétation de l'importance pourrait changer si l'information sur ces recettes montrait le lien entre elles et les niveaux des services ainsi que les objectifs des programmes et si les données budgétaires sur les recettes renfermaient des comparaisons significatives avec les recettes réelles perçues.

9.72 Voici certaines observations précises concernant les parties III du Budget des dépenses des ministères qui illustrent diverses déficiences dans la qualité de l'information relevées dans les rapports.

- Bien qu'il y ait des prévisions des recettes au ministère de l'Agriculture, on ne fournit aucune indication des recettes supplémentaires possibles, aucune comparaison des coûts engagés avec les sommes recouvrées, ni explication des fluctuations des recettes, d'un exercice à l'autre.

- Il n'existe pas d'information sur ce qu'il en coûte au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour fournir des services, sur l'ampleur du recouvrement des coûts, ni sur les raisons qui justifient des recouvrements de coûts inférieurs aux coûts totaux encourus.

- Le ministère des Affaires extérieures fournit peu d'information sur le rendement en rapport avec les recettes non fiscales et il n'explique pas les écarts dans les recettes. Il n'indique pas si on a atteint les objectifs en matière de recettes, ni ne fait mention de plan ou de politique de recouvrement des coûts.

- Le ministère des Finances ne fournit de l'information que sur le recouvrement de coûts de 5,3 millions de dollars à l'intérieur de l'administration fédérale et les recettes prévues de 120 millions de dollars sur la vente de pièces de monnaie. Son information, pour 1991-1992, ne comporte pas de données budgétaires ni d'information sur les composantes des produits de placements où les recettes sont de

beaucoup les plus élevées (4,3 milliards de dollars, en 1989-1990).

9.73 Enfin, nous avons constaté qu'on ne divulguait pas au Parlement certaines activités ou qu'on n'en rendait pas bien compte.

- Le chapitre 5 renferme des observations sur certaines opérations du ministère des Pêches et des Océans où des prises de poissons évaluées à des millions de dollars et des droits de pêche ont été échangés en contrepartie de l'utilisation, par le ministère, de navires de pêche privés pour la collecte d'information sur les programmes. Le contexte et l'importance de ces opérations sont exposés plus en détail dans le chapitre 5.

- Afin d'inciter les ministères à aliéner, dans le cadre du processus normal de gestion des biens, leurs biens excédentaires, on a introduit récemment des mécanismes administratifs provisoires pour que les ministères soient en mesure de financer l'achat de certains produits et services avec le produit de la vente de ces biens excédentaires, réduisant ainsi l'imputation qui autrement aurait été faite aux crédits parlementaires attribués aux ministères. Il y a confusion dans l'utilisation de ce mécanisme et cette pratique pourrait revenir au même que d'utiliser la méthode du crédit net. On cherche, par le biais du projet de loi C-26, tel qu'il a été présenté au Parlement, en juin 1991, à prévoir des dispositions pour établir dans la loi un pouvoir explicite. Des modifications proposées à la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* permettraient à un ministère d'effectuer des paiements, pour ses besoins, sous réserve des modalités du Conseil du Trésor, à même le Trésor (Fonds du revenu consolidé) égaux aux sommes assurées par la vente de biens excédentaires. Si le projet de loi acquiert force de loi, une dépense statutaire dispenserait de la nécessité de tels mécanismes administratifs tout en donnant des résultats semblables.

- Le Parlement ne reçoit pas d'information sur les répercussions financières de l'échange de biens en contrepartie d'autres biens ou services.

Il y a des lacunes dans la perception des recettes non fiscales autres que les produits de placements

9.74 Même si les montants sont élevés, le risque de pertes attribuables au non-recouvrement est peu élevé puisque les produits de placements sont constitués principalement d'intérêt aux taux prescrits sur des prêts consentis à des entités propriété de l'État et à des gouvernements d'autres niveaux.

9.75 On a relevé, dans les ministères vérifiés lors du présent examen, un éventail de problèmes semblables à ceux qu'on a signalés par le passé (voir les paragraphes 9.81 à 9.122). D'autres constatations sont également exposées dans d'autres chapitres du rapport de cette année. Dans les notes de vérification au chapitre 2, nous faisons remarquer qu'une facturation plus rapide des institutions financières, par le Bureau du surintendant des institutions financières, pourraient faire économiser au moins un million de dollars par année en frais d'intérêt.

9.76 Il faudrait accorder plus d'attention à l'exactitude des registres et au processus de perception, d'autant plus que les comptes débiteurs sont maintenant comptabilisés à la fin de l'exercice et que de l'information sur l'ancienneté des comptes débiteurs sera incluse dans les Comptes publics de 1991.

9.77 Certains ministères ont commencé à confier à des entrepreneurs la perception des montants dus à l'État. Cela engendre certains problèmes d'application, notamment une capacité limitée d'entamer des poursuites, ainsi que le versement de frais d'intermédiaire. Les normes, critères et renseignements nécessaires pour surveiller et évaluer l'efficience et l'efficacité de la gestion des recettes ne sont pas très au point. Cette surveillance prendra davantage d'importance en raison des modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Nous croyons savoir que les frais de recouvrement versés seront inclus dans les dépenses statutaires (plutôt

qu'imputés aux budgets de fonctionnement des ministères) lorsque la politique du Conseil du Trésor sera diffusée pour assurer le recours efficace et économique aux agences de recouvrement du secteur privé.

9.78 Une autre difficulté à laquelle font face les ministères consiste à savoir quand et comment comptabiliser les comptes débiteurs dans différentes circonstances, comme par exemple les remboursements dus qui découlent d'ententes de contributions. Les directives techniques disponibles pour négocier ce type de cas ne sont pas suffisantes dans le contexte gouvernemental. La difficulté qu'il y a à déterminer quand on a satisfait aux modalités de remboursement est un problème systémique.

Il faudrait envisager la possibilité d'utiliser d'autres moyens de perception

La recherche d'autres moyens de perception pourrait avoir ses mérites.

9.79 La recherche d'autres moyens de perception pourrait avoir ses mérites. Ces moyens peuvent comprendre la passation de marchés, la création d'un organisme central ou d'une unité centrale de perception et déduire les sommes dues par l'État des sommes qu'on lui doit. Ces façons de procéder pourraient simplifier les cas difficiles, alléger le volume de travail dans les ministères et permettre des économies grâce à l'utilisation de moyens technologiques de pointe pour acheminer l'information et accélérer les versements et la perception. Le gouvernement a indiqué récemment qu'on apportera des changements qui devraient permettre le recouvrement de montants dus à l'État, à même les remboursements d'impôt. Une opération de ce genre devra être autorisée comme il se doit et menée avec prudence. Il faudra, en particulier, des politiques et pratiques bien conçues pour assurer qu'il y a confirmation préalable et que l'on donne un avis en bonne et due forme. Les États-Unis ont réussi, par l'opération de compensation, à percevoir des millions de dollars sur des comptes en souffrance.

Observations particulières, par ministère

Introduction

9.80 Dans cette section, sont présentés les points saillants d'observations particulières qui proviennent des ministères choisis pour l'examen. Les secteurs vérifiés dans chaque ministère ont été choisis en fonction des travaux de vérification déjà menés, du type de recettes en cause et de son contexte. Les recettes non fiscales déclarées pour ces entités sont illustrées dans la pièce 9.2.

Agriculture

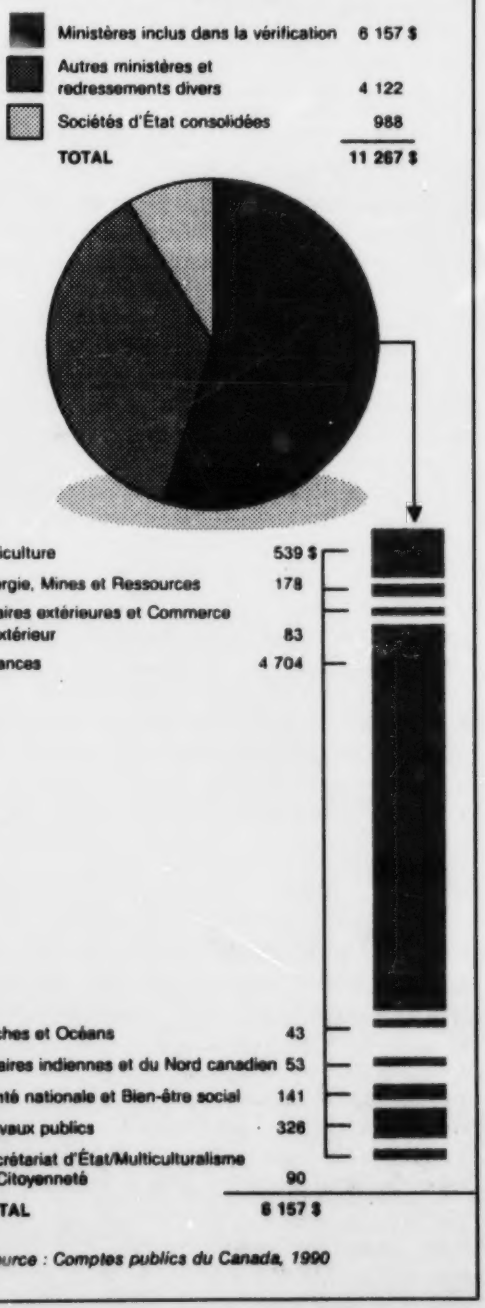
9.81 **Contexte.** Ce ministère est engagé dans diverses activités productrices de recettes non fiscales, qui ont totalisé 539 millions de dollars en 1989-1990. Sur ce montant, 399 millions de dollars, ou 74 p. 100 de ces recettes déclarées représentent l'intérêt sur des prêts consentis à certaines sociétés d'État.

9.82 Nous avons axé notre examen sur la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments et la Direction générale de la recherche, qui sont les plus engagées dans le recouvrement des coûts et la Direction générale de la gestion intégrée, qui partage la responsabilité de la gestion et du contrôle financier des recettes non fiscales. Nous avons examiné les rapports annuels de la Commission canadienne des grains et remarqué qu'elle avait, dans une large mesure, atteint son objectif de recouvrement intégral des coûts.

9.83 Il n'y a pas de système complet de gestion des recettes non fiscales pour l'ensemble du ministère. Chaque secteur opérationnel a établi ses propres pratiques à cet égard et l'attention donnée aux activités productrices de recettes varie d'une direction et d'une région à l'autre. La responsabilité de la coordination n'est pas clairement attribuée, et les activités des directions opérationnelles dans le domaine des recettes sont peu surveillées. Bien qu'il existe des systèmes au niveau des

Pièce 9.2

RECETTES NON FISCALES EXTERNES PERÇUES PAR LES MINISTÈRES INCLUS DANS LA VÉRIFICATION
(en millions de dollars)



Source : Comptes publics du Canada, 1990

directions et des régions pour repérer, obtenir et comptabiliser les recettes non fiscales, dans les deux directions générales que nous avons vérifiées, il y aurait lieu d'améliorer certains aspects de la gestion.

9.84 Maintien du recouvrement des coûts. Les inspections et activités d'élaboration et d'application des règlements ont coûté environ 268 millions de dollars, en 1989-1990, et la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a déclaré environ 13 millions de dollars de recettes provenant du recouvrement des coûts pour la même période.

9.85 La Direction générale a examiné la production de recettes en collaboration avec l'industrie alimentaire. On est à élaborer un plan complet de frais d'utilisation qui sera soumis à l'approbation du Conseil du Trésor. Cependant, aucun coût n'a été établi pour un grand nombre d'activités d'inspection. Pour celles dont les coûts sont connus, le taux de recouvrement des coûts varie considérablement.

9.86 À la Direction générale de la recherche, le recouvrement des coûts n'a jamais été une question d'ordre commercial prépondérante, et le montant des recettes qui pourraient entre générées n'est pas certain.

9.87 Manque d'information sur les coûts. Pour la plupart des activités, on ne recueille aucune information sur les coûts et il n'y a pas d'interprétation uniforme de ce qui constitue le coût d'une activité. Il n'est donc pas facile d'estimer le montant des coûts non recouvrés ni de faire le lien entre les droits et le coût de la prestation des services pour pouvoir prendre des décisions au sujet des recettes.

9.88 Nous avons également remarqué ce qui suit.

- Le service financier du ministère ne fait pas un examen critique complet des plans de recettes et des résultats pour l'ensemble du ministère, minimisant ainsi sa contribution à la réalisation de recettes.

- À la demande de la Direction générale de la recherche, on a effectué une vérification interne récente des accords de recherche concertée. Cette vérification a révélé qu'on ne pouvait être raisonnablement sûr que l'intérêt détenu dans la propriété intellectuelle et le potentiel de recettes des brevets étaient protégés.

- Dans la plupart des cas, le pouvoir de recouvrer des coûts est enchâssé dans les lois qu'administre le ministère. Dans un certain nombre de cas, toutefois, le pouvoir donné n'est pas cité ou le pouvoir invoqué est sans rapport avec l'activité de perception de frais qui se déroule.

- Le ministère a relevé des paiements excédentaires de onze millions de dollars au titre du Programme spécial canadien pour les grains et du Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse. Il a recouvré 7,6 millions de dollars au cours des années; une somme de 3,4 millions de dollars est encore en souffrance. L'absence d'avis et de rappels donnés à temps a ralenti le recouvrement.

***Commentaire du ministère** : De façon générale, le ministère est d'accord avec les constatations et il en tiendra compte dans ses mesures continues de recouvrement des coûts.*

Énergie, Mines et Ressources

9.89 Au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, un nombre relativement peu élevé d'opérations (produits de placements et revenu de location, totalisant environ 95 millions de dollars en 1989-1990) constitue le gros des recettes non fiscales tandis que les produits des ventes et les frais de services (14 millions de dollars qui proviennent de tiers) nécessitent de grands volumes d'opérations. Nous avons eu beaucoup recours aux travaux de vérification interne puisqu'ils comprenaient une évaluation récente de l'application de la politique de recouvrement des coûts du gouvernement ainsi que de la comptabilisation et du contrôle des recettes et des comptes débiteurs. Ses travaux, et les nôtres, révèlent l'existence de divers problèmes que le ministère tente de résoudre.

9.90 Nécessité d'une orientation de politique. Le ministère n'a pas de politique complète sur le recouvrement des coûts. Par conséquent, il n'y a pas d'orientation générale pour garantir que les efforts sont coordonnés et cohérents ou pour relever les secteurs où il y aurait lieu de réduire ou d'augmenter les recettes non fiscales qui découlent des activités de recouvrement des coûts.

9.91 Objectifs incohérents de recouvrement des coûts. Une tentative antérieure, en 1989, visant à élaborer et à établir une politique complète en matière de recouvrement des coûts a échoué. Il s'ensuit que chaque secteur du ministère s'occupe du recouvrement des coûts en se fondant sur son interprétation de ce qui constitue le coût d'un produit ou d'un service et de la partie à recouvrer. Cependant, d'autres représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui n'appartiennent pas au secteur en question, notamment ceux du service financier du ministère, n'effectuent pas d'examen critique et ne remettent pas en question les plans sectoriels et les plans de recettes qui proviennent des droits d'utilisation préparés.

9.92 Le ministère élabore en ce moment une politique globale de recouvrement des coûts ainsi que les règles qui s'y rattachent et il examine les liens d'obligation de rendre compte entre le secteur financier et les secteurs opérationnels. Il a également relevé d'autres sources possibles de recettes.

9.93 Aucun établissement des coûts des produits et services. Le coût entier de la plupart des produits et services que le ministère doit assumer est inconnu et il n'y a pas de définition des coûts directs, ce qui laisse place à différentes interprétations dans chaque secteur. En outre, sont exclus des coûts les frais généraux correspondants du ministère et les coûts indirects qu'assume le secteur.

9.94 Par conséquent, le prix de vente ne peut être comparé au coût et il est

généralement déterminé davantage en fonction d'une valeur marchande perçue. Il s'ensuit que toute évaluation d'un programme ou de la demande d'un produit est limitée tout comme on ne peut savoir dans quelle mesure il serait possible de recouvrer davantage les coûts ou d'accroître l'efficience des opérations.

9.95 Nécessité d'améliorer la perception. La perception de l'intérêt sur les prêts (produits de placements) est en général satisfaisante. Parallèlement, la direction du ministère instaure actuellement des mesures correctives en vue d'accroître la rapidité de la facturation et des dépôts, d'améliorer la surveillance des comptes en souffrance et de remédier à d'autres cas d'inefficience dans la vente de produits et de services. De plus, le ministère envisage d'élaborer et de mettre en vigueur une politique sur l'imputation d'intérêt aux comptes en souffrance.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a commencé à élaborer des directives générales et des critères de décision pour le recouvrement des coûts et la gestion des recettes. Ils comprendront une évaluation complète de toutes les activités actuelles et prévues de recouvrement des coûts et de production de recettes en tenant compte des répercussions possibles sur les programmes et activités scientifiques.*

Affaires extérieures et Commerce extérieur

9.96 Le ministère a déclaré des recettes non fiscales de sources externes de l'ordre de 83 millions de dollars, en 1989-1990. Nous n'avons pas examiné le service des passeports (30 millions de dollars), puisqu'il est devenu récemment un organisme de service spécial, ni le recouvrement des frais de délivrance de visas (sept millions de dollars et une hausse escomptée qui atteindrait 44 millions, en 1991-1992), qui a fait l'objet de notre examen dans notre Rapport de 1990. Nous avons constaté qu'en général, au ministère, l'attention qui est portée à la gestion des recettes non fiscales doit concurrencer l'attention portée à de nombreuses autres exigences qu'impose l'administration financière. On n'y porte donc pas suffisamment d'attention, ce qui peut expliquer les constatations qui suivent.

9.97 Niveau peu élevé de surveillance et de coordination des activités de perception. La perception des loyers et des frais qui s'y rattachent (environ 16 millions de dollars en «frais de logement») auprès des employés en poste à l'étranger est peu surveillée et coordonnée. Une mission à l'étranger ne sait pas si les frais de logement ont été payés par voie de retenues sur les indemnités de service à l'étranger, à Ottawa, et on ne sait pas, à l'administration centrale, si les frais de logement ont été perçus à la mission. Il n'existe pas de liste centrale périodique qui procurerait à la direction de l'information sur les frais de logement non versés. Par conséquent, on a relevé des incohérences, dont des cas de versements en retard de six mois ou plus.

9.98 Difficulté à maintenir les activités de perception et le contrôle préventif. En 1986, nous signalions une accumulation des sommes à recouvrer dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation. Dans le cadre de ce programme, on verse des contributions à des entreprises canadiennes pour les aider à vendre sur les marchés d'exportation. Elles doivent présenter des rapports et, si elles réussissent, rembourser la contribution reçue. Pour remédier à l'accumulation, une «opération-éclair» a été menée et le recouvrement s'est accru. Quatre années plus tard, le nombre de rapports annuels non produits par des entreprises augmentait. En mars 1990, on comptait environ 4 600 entreprises qui n'avaient pas respecté les exigences en matière de rapports et dont les contributions totalisaient 42,8 millions de dollars. Une autre «opération-éclair» a donc été lancée. Cela laisse croire qu'il existe des difficultés à poursuivre les recouvrements. Nous n'en avons pas déterminé toutes les causes, mais celles-ci comprennent une procédure centrale d'avis de suivi qui laisse à désirer et l'omission, de la part de l'administration centrale, de réclamer des rapports sur les dérogations pour repérer les entreprises qui commencent à recevoir de

nouvelles contributions alors qu'elles n'avaient pas encore présenté les rapports exigés relativement aux contributions qu'on leur avait versées dans le passé.

***Commentaire du ministère** : À la suite des observations formulées dans les rapports de vérification interne, on a pris des mesures correctives pour la perception des frais de logement, en commençant par une demande à toutes les missions, en date du 30 novembre 1990, d'effectuer un examen complet des perceptions à partir du début de l'exercice. Cet examen a été suivi d'un autre, à l'administration centrale, dans lequel on a vérifié, au plan de l'exactitude, tous les tarifs appliqués. On est en voie de corriger les erreurs et les oublis dans les registres et pièces comptables pertinents, et les perceptions rétroactives ont atteint environ 350 000 $, au 20 septembre 1991. Grâce aux connaissances acquises au cours de cet examen, des modifications seront apportées aux systèmes et au processus de perception afin que des contrôles appropriés soient mis en place et appliqués.*

En ce qui concerne les recouvrements qui se rapportent au Programme de développement des marchés d'exportation, le ministère reconnaît que les efforts visant à percevoir les montants exigibles n'ont pas été soutenus. Ce sont surtout les agents de projet des bureaux régionaux du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie qui ont été chargés d'assurer le suivi des remboursements. Le ministère prend une initiative visant à centraliser le suivi et à régulariser la fréquence des contacts avec les sociétés en défaut en vue d'éliminer le manque d'uniformité et la nécessité des «opérations-éclair de recouvrement».

Finances

9.99 Les recettes non fiscales que le ministère des Finances a déclarées ont totalisé 4,7 milliards de dollars en 1989-1990. La principale catégorie de ces recettes est constituée des produits de placements (4,3 milliards de dollars). Ceux-ci comprennent les «bénéfices» de la Banque du Canada (2,2 milliards de dollars), les bénéfices du Compte du fonds des changes (1,6 milliard de dollars), l'intérêt sur les prêts à la Société d'assurance-dépôts du Canada (172 millions de dollars) et l'intérêt sur les dépôts bancaires (271 millions de dollars). Cet examen n'a pas touché la gestion des portefeuilles de placements. Nous avons limité notre étendue de la vérification à la perception et à la comptabilisation seulement. Nous avons deux observations à formuler à ce sujet.

9.100 La perception et la comptabilisation ne posent pas de risques. Nous avons constaté que les recettes non fiscales comptabilisées sont perçues conformément aux pouvoirs qui ont été conférés. Dans le cas de la Banque du Canada, le virement des sommes au Trésor a été accéléré depuis janvier 1991.

9.101 Anomalies de terminologie et de classement. La façon dont on déclare les recettes peut induire en erreur. Le terme «bénéfice» pour décrire l'argent reçu pourrait être plutôt inapproprié. La Banque du Canada n'est pas une entreprise à but lucratif au sens commercial et, en fait, elle ne fait pas usage de ce terme dans ses propres états financiers. Toutefois, par définition, la Banque est une entité extérieure à l'entité comptable du gouvernement, ce qui crée une anomalie dans la façon de classer et de déclarer ce produit de placement (voir le paragraphe 9.69).

***Commentaire du ministère** : Les observations et recommandations du vérificateur général en ce qui concerne les surplus de la Banque du Canada valent qu'on s'y arrête; le ministère devra les inclure pour étude lors de la prochaine revue des modifications à apporter aux pratiques de comptabilisation et de rapports.*

Pêches et Océans

9.102 Le ministère des Pêches et des Océans mène diverses activités productrices de recettes, aux niveaux régional et local. Les recettes non fiscales déclarées sont de

44 millions de dollars, dont 23 millions de dollars proviennent des droits d'enregistrement et des permis. Cette activité comprend aussi : le prix des cartes, publications et services océanographiques, les amendes et confiscations, les frais d'inspection des importations, les analyses et essais de laboratoire, la vente de poisson et de produits du poisson, les frais d'amarrage et de location et les droits de quai à des centaines de ports pour petites embarcations ainsi que l'intérêt sur les prêts octroyés à certaines sociétés d'État.

9.103 Le ministère a haussé les droits de certains permis et d'autres droits; grâce à cela, il a pu percevoir environ 10 millions de dollars de plus depuis 1987-1988. Une vérification de l'optimisation des ressources, en 1988, a révélé la possibilité de tirer des recettes supplémentaires des inspections. En 1988, nous avions fait remarquer un cas où les deniers publics n'avaient pas été déposés. Le chapitre 5 du Rapport expose d'autres questions sur les pouvoirs et sur l'information qui est fournie.

9.104 Il reste encore à établir clairement la politique. Le ministère est en voie d'élaborer une stratégie complète et une politique de production de recettes. Ce processus a pris du temps. Tant que l'industrie et les groupes qui seront touchés ne se seront pas entendus sur une orientation de la stratégie, la conformité avec la politique centrale, l'augmentation des recettes et l'examen des pratiques d'établissement des coûts et d'autres fonctions se feront attendre.

***Commentaire du ministère** : Les observations sont justes et exactes. Le secteur où les possibilités de recettes sont les plus grandes est celui de la délivrance de permis aux pêcheurs canadiens; cependant, l'application de toute nouvelle politique à cet égard a été et continue d'être tributaire de la situation économique et de la capacité de l'industrie d'absorber ces coûts dans le secteur commercial. Ces deux dernières années, l'industrie n'a pas été en mesure d'absorber ces coûts.*

Affaires indiennes et du Nord canadien

9.105 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est décentralisé, chaque activité, secteur ou région étant chargé de la gestion opérationnelle de ses recettes non fiscales. À cette fin, l'administration centrale doit maintenir un service financier central.

9.106 Possibilité d'améliorer le système de contrôle des recettes. Chaque secteur prépare un plan de recettes qui proviennent des frais d'utilisation externes. Ces plans sont soumis à l'administration centrale où ils sont incorporés au plan opérationnel pluriannuel du ministère. Le ministère doit adopter une approche plus rigoureuse pour veiller à ce que les frais d'utilisation, dans le cadre du Programme des affaires du Nord, soient conformes à la politique du gouvernement. Le service financier devrait faire un examen critique plus actif des activités productrices de recettes non fiscales. Il pourrait également faire périodiquement un examen ainsi qu'un examen critique de la situation en ce qui concerne la perception des sommes à recevoir autres que les remboursements de prêts, à l'aide de comptes de contrôle.

***Commentaire du ministère** : Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est d'accord avec ces suggestions. Le ministère examinera ses pratiques en matière de frais d'utilisation au moment de moderniser la législation sur les affaires du Nord. Dans l'examen critique qu'il doit faire des documents d'orientation qui doivent mener à l'élaboration d'une mesure législative ou à la modification de la loi, le service central des finances s'assurera qu'il y ait compatibilité avec la politique du gouvernement sur les frais d'utilisation. En ce qui concerne l'examen et l'examen critique des recouvrements autres que le remboursement des prêts, le ministère a entrepris une révision complète de son système financier et des procédés qui s'y rattachent, y compris la correction des carences dans le système actuel de contrôle des comptes débiteurs.*

Santé nationale et Bien-être social

9.107 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a déclaré 141 millions de dollars en recettes non fiscales pour 1989-1990, les frais d'administration du Compte du Régime de pensions du Canada représentant la plus grande part, à 57 millions de dollars. Les montants prédéterminés reçus, en vertu des accords fédéraux-provinciaux sur les loteries, représentent 43 millions de dollars. Nous nous sommes concentrés sur les 41 autres millions de dollars provenant de sanctions et de confiscations ainsi que des recouvrements de coûts et avons constaté qu'ils ne faisaient pas l'objet d'une attention suffisante.

9.108 Retard dans l'instauration d'un recouvrement intégral des coûts de l'évaluation des médicaments avant leur commercialisation. En 1988, le Conseil du Trésor a approuvé une affectation supplémentaire de ressources de 13,6 millions de dollars pour le programme d'évaluation, par le ministère, des médicaments avant leur commercialisation, afin de permettre de rattraper le retard dans l'évaluation des demandes. Ces ressources ont été consenties à condition qu'un programme de recouvrement intégral des coûts soit mis en oeuvre, au plus tard le 1er janvier 1989. Le ministère n'a toutefois pas été en mesure de conclure d'entente sur le moyen qu'il utilisera pour recouvrer les coûts. Par suite de consultations poussées, une proposition, maintenant dans sa forme finale, attend l'étude au niveau ministériel. Entre-temps on a engagé, pour le programme, quelque 90 millions de dollars depuis le 1er janvier 1989, sans avoir recouvré de coûts.

9.109 Efforts inégaux pour accroître le recouvrement des coûts des services médicaux assurés. Les services médicaux que dispensent les hôpitaux du ministère sont, dans la plupart des cas, assurés en vertu des régimes d'assurance-maladie provinciaux et territoriaux. En 1989-1990, le ministère a recouvré environ 23 millions de dollars sur 40 millions de frais de fonctionnement lesquels comprennent des dépenses que n'encourent pas normalement les hôpitaux publics.

9.110 L'attention accordée au recouvrement des coûts varie d'un endroit à l'autre. Par exemple, un bureau régional a négocié une augmentation des frais des malades hospitalisés qui, de 40 $ par jour (en vigueur depuis 13 ans) sont passés à 140 $ pour 1990-1991. Cette mesure devrait augmenter les coûts recouvrés de 500 000 $ par année. Des mesures semblables prises dans d'autres régions pourraient avoir pour effet de hausser le montant des coûts recouvrés. Même une hausse minime (de 5 p. 100, par exemple), pourrait se traduire par une somme d'environ deux millions de dollars par année.

9.111 Analyses incomplètes des coûts et révisions tardives des frais. Les recettes qui proviennent des services de dosimétrie ont totalisé environ un million de dollars en 1989-1990. Le barème actuel des frais pour ces services est entré en vigueur le 1er avril 1990 (remplaçant le barème de 1984). Ces barèmes n'avaient été établis que pour permettre le recouvrement des coûts directs. Nous estimons que l'exclusion des coûts indirects et certaines anomalies dans les données sur les coûts directs a entraîné une perte de recettes d'au moins huit millions de dollars depuis 1984. Le ministère prévoit le recouvrement intégral des coûts en 1991-1992; toutefois, il lui reste à chercher à obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour mettre à jour son barème de frais. Les retards à procéder au recouvrement intégral des coûts des services de dosimétrie entraînera une perte de recettes d'environ un million de dollars par année.

9.112 Incertitude quant à la responsabilité de l'efficience de la perception. Les recettes déclarées, tirées de l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* et de la *Loi sur les stupéfiants* se sont élevées à sept millions de dollars, en 1989-1990. Ces recettes proviennent d'amendes, de sanctions et de la vente de biens confisqués. Les organismes chargés de l'application de la loi transmettent au Bureau des drogues dangereuses du ministère les médicaments

saisis et les biens confisqués à la fin de la procédure judiciaire.

9.113 Bien que les recettes soient indiquées dans les comptes du ministère, plusieurs entités, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale, participent à la perception et à l'enregistrement. La Gendarmerie royale du Canada et le ministère des Approvisionnements et Services déposent au Trésor l'argent qui provient d'amendes et de sanctions et l'argent confisqué. Le ministère dépose aussi au Trésor les sommes qu'il reçoit et il doit consigner toutes les recettes reçues, en vertu des lois. Cependant, le ministère n'a pas de moyens qui lui permettent de s'assurer qu'on a perçu toutes les sommes dues et qu'elles ont été remises pour dépôt au Trésor.

Travaux publics

9.114 Le ministère des Travaux publics joue deux grands rôles : d'abord comme intermédiaire pour les services communs et ensuite comme gardien des biens immobiliers fédéraux. En qualité d'agent de services communs, le ministère fournit aux ministères et organismes du gouvernement une vaste gamme de services professionnels et techniques dans les domaines du génie, de l'architecture et des biens immobiliers. Dans son rôle de gardien, il administre le logement de bureaux et autres biens immobiliers.

9.115 Les services communs que fournit le ministère représentent une partie considérable des recettes internes du gouvernement (deux milliards de dollars en 1989-1990). Ce secteur n'a pas été inclus dans notre vérification. Nous avons examiné les 326 millions de dollars reçus des parties externes en 1989-1990.

9.116 Nous avons examiné les recettes provenant de sources externes, notamment les recettes de garde et d'autres recettes (75 millions de dollars en 1989-1990), qui consistent surtout en des loyers d'immeubles et des recettes tirées de frais de stationnement, d'une installation de chauffage central, de cales de radoub et du pont New Westminster. Nous avons également examiné la perception des frais de service auprès de tiers (251 millions de dollars en 1989-1990). Nous avons utilisé certaines constatations pertinentes de la vérification interne.

9.117 **Planification.** En qualité d'agence de services communs, le ministère des Travaux publics a peu besoin d'un processus distinct pour les recettes externes, qui sont dérivées principalement des recettes réalisées à l'intérieur du gouvernement. Dans ce contexte, le ministère dispose d'un processus de planification acceptable pour les recettes non fiscales externes.

9.118 **Perception.** Nous avons examiné le temps que prend le ministère pour facturer et percevoir les frais pour les services qu'il fournit. En 1989-1990, ses propres études et vérifications internes ont mis en lumière un délai beaucoup trop long. Notre examen a confirmé la nécessité de combler cette lacune. Au moment de notre vérification, le ministère était en voie d'apporter des améliorations à ce chapitre.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a complété la mise en oeuvre des changements qui amélioreront les mouvements de trésorerie et les relations avec les clients. Il a publié une nouvelle politique sur la facturation. Celle-ci simplifiera la facturation et accélérera la perception des montants dus. Un nouveau guide sur les opérations vient d'être publié. Il fournit les normes pour toutes les régions et indique aux employés les diverses étapes du cycle de production des recettes. Ces mesures viennent s'ajouter aux procédés de planification et d'établissement des coûts utilisés au ministère depuis des années et qui correspondent aux pratiques du secteur privé.*

Secrétariat d'État/Multiculturalisme et Citoyenneté

9.119 La loi portant création du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté a reçu la sanction royale le 17 janvier 1991 et a été promulguée le 21 avril de la même année.

9.120 Besoin de données, de plans et de politiques de recouvrement des coûts pour les ministères. Les ministères savent qu'il existe des possibilités d'accroître les recettes et ils sont en voie d'établir un cadre de recouvrement des coûts. Ils viennent d'entreprendre une étude afin de pouvoir présenter au Conseil du Trésor, d'ici septembre 1991, un plan de recettes découlant des frais d'utilisation, conformément aux exigences du gouvernement.

9.121 Le Secrétariat d'État prend des mesures pour améliorer le recouvrement des prêts accordés aux étudiants. Le montant des prêts accordés à des étudiants par le ministère totalisait 708 millions de dollars en mars 1990. Les montants recouvrés en 1989-1990 se sont élevés à 80 millions de dollars. On prend à l'heure actuelle des mesures visant à améliorer la gestion du recouvrement des prêts octroyés à des étudiants en réponse à notre vérification de 1990 de l'optimisation des ressources. Ces mesures comprennent une plus grande communication avec les établissements financiers, le signalement, aux agences d'évaluation du crédit, des étudiants qui manquent à leurs engagements, une meilleure évaluation des résultats obtenus par les agences de recouvrement et l'amélioration de l'information fournie au Parlement. Le ministère estime que ces mesures réduiront les coûts du programme et augmenteront le montant des recouvrements. En outre, le ministère met en place l'imposition des frais de garantie de 3 p. 100 sur les nouveaux prêts, tel qu'annoncé en 1989. Le ministère estime que cette mesure pourrait produire 18 millions de dollars par année, à partir d'août 1991.

9.122 Multiculturalisme et Citoyenneté. Le ministère n'a pas déterminé le niveau optimal de frais pour l'enregistrement de la citoyenneté bien qu'il ait révisé les frais en question pour cinq ans. Par exemple, les frais de demande de citoyenneté pour un adulte ont été fixés à 45 $ et augmenteront chaque année de 5 $ pour atteindre 65 $, le 1er avril 1993, afin de permettre le recouvrement de la somme supplémentaire visée de deux millions de dollars approuvée par le Cabinet et par le Conseil du Trésor en 1986. Cependant, les frais n'ont pas été fixés en fonction des coûts de la prestation du service. Le ministère a pris en considération d'autres facteurs, notamment la catégorie des utilisateurs, les conditions du marché et les hausses substantielles entrées en vigueur en avril 1985. Néanmoins, il reste encore au ministère à déterminer clairement le total des coûts assumés pour l'enregistrement. Les recettes provenant des frais d'enregistrement de la citoyenneté, qui ont totalisé 5,5 millions de dollars en 1989-1990, représentent environ 27 p. 100 des coûts directs et peut-être 18 p. 100 du total des coûts.

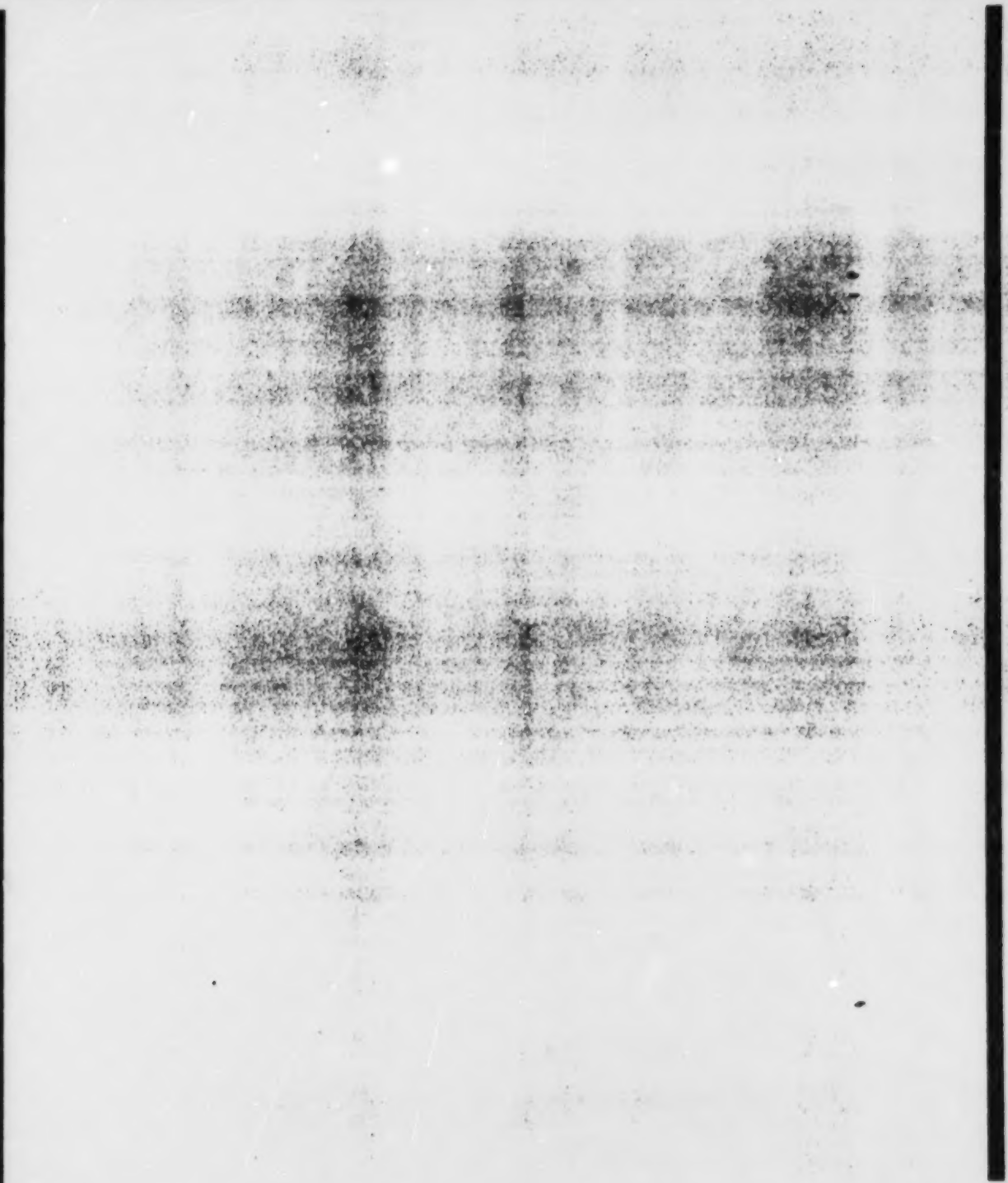
Commentaires des ministères :

Secrétariat d'État. *Le ministère confirme que le paragraphe 9.121 expose les grandes lignes des faits importants concernant la gestion des prêts aux étudiants.*

Multiculturalisme et Citoyenneté. *Le ministère confirme que le paragraphe 9.122 expose les grandes lignes des faits importants concernant les droits susceptibles d'être réclamés pour l'enregistrement de la citoyenneté. Le ministère est maintenant en mesure d'établir avec précision tous les frais engagés dans les activités d'enregistrement de la citoyenneté. Le ministère présentera au Conseil du Trésor, en septembre 1991, son plan de recettes, conformément à la politique du gouvernement.*

Vérifications intégrées

Les vérifications intégrées dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.



Chapitre 10

Le ministère de l'Agriculture
Programmes de sécurité du revenu agricole

Le ministère de l'Agriculture

Programmes de sécurité du revenu agricole

Points saillants

10.1 Le ministère de l'Agriculture administre un groupe de programmes, désigné sous le nom de programmes de sécurité du revenu agricole, qui comprend le Programme d'assurance-récolte, le Programme national tripartite de stabilisation (PNTS), les paiements versés en vertu de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* (LSPA) et de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO), ainsi que divers programmes spéciaux comme le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) et le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse (PCAAVS). L'aide consentie à l'agriculture canadienne par le truchement de ces programmes a représenté quelque 7,6 milliards de dollars, de 1986-1987 à 1990-1991 (paragraphes 10.8, 10.12, 10.15, 10.18 et 10.19).

10.2 La dernière fois que nous avons effectué une vérification intégrée des programmes de sécurité du revenu agricole, c'était en 1986; nous avions alors cerné certains problèmes concernant l'évaluation de l'efficacité et les mécanismes de rapport, ainsi que la gestion et le contrôle financiers. Cette année, notre vérification porte à nouveau sur ces secteurs par rapport à deux types de programmes de sécurité du revenu gérés par le ministère, soit ceux destinés à protéger les producteurs contre les risques du marché et contre les risques de la production (calamités naturelles) (10.21 à 10.23).

10.3 Depuis notre dernière vérification, le ministère a effectué peu de mesures continues du rendement ou d'évaluations de ces programmes. Par conséquent, la direction a reçu peu d'information fiable sur les répercussions et les effets de ces programmes (10.36 à 10.47).

10.4 Certains de ces programmes sont tenus par la loi de s'autofinancer. Comme le ministère n'a pas défini le terme «autofinancement», les gestionnaires ont du mal à savoir si un programme satisfait à cette exigence et, donc, si le déficit qu'il risque d'entraîner peut être réduit substantiellement. En outre, étant donné que les responsabilités n'ont pas toujours été parfaitement délimitées, on ne sait pas vraiment qui est responsable du déficit lorsqu'un programme ne s'autofinance pas (10.50 à 10.56).

10.5 La plupart de ces programmes sont exécutés dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales. Nous pensions que la rédaction et l'approbation de ces ententes feraient l'objet d'un processus contrôlé de près, avec la participation des experts du ministère en matière de services juridiques, de comptabilité, de vérification et de programmes. Malgré l'importance de ces ententes, nous avons constaté que le processus n'est pas bien contrôlé. Dans le cadre des accords, certains aspects clés, tels que les objectifs, les responsabilités, l'obligation de rendre compte et le partage des coûts, ne sont pas clairement définis. Ces lacunes sont lourdes de conséquences (10.63 à 10.66).

Points saillants (suite)

10.6 Selon les modalités d'application de la plupart des ententes, les provinces jouent un rôle important dans l'exécution des programmes, ce qui inclut s'assurer que les producteurs se conforment aux conditions d'application des programmes et recueillir les données essentielles à la mise en oeuvre de ceux-ci. Dans l'état actuel des choses, le ministère autorise certaines contributions fédérales et demande des avances de fonds pour financer les déficits des programmes sans avoir une assurance raisonnable que les provinces et les producteurs se sont conformés aux modalités d'application de l'entente (10.67 à 10.70).

10.7 Le ministère connaît, depuis un certain temps déjà, bon nombre des problèmes dont nous signalons l'existence dans le présent chapitre; en effet, nous les avons soulevés lors de notre vérification de 1986 et le ministère les a signalés dans ses propres études internes. Mais il a fait peu de progrès dans l'application de nos recommandations de 1986, malgré son engagement face au Comité des comptes publics à cet égard. Au cours de cette période, il a été très occupé à concevoir et à mettre au point un nouveau texte de loi et des programmes correspondants. Or, nos recommandations d'alors s'appliquent toujours aux programmes déjà existants et sont tout aussi pertinentes pour la mise en oeuvre des nouveaux programmes (10.93 à 10.99).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	10.8
Étendue de la vérification	10.20
Observations et recommandations	
Une période de partenariat amélioré	10.24
Mesure de l'efficacité	10.31
Il faut transformer les objectifs socio-économiques vagues en énoncés clairs, cohérents et mesurables (10.31)	
On ne trouve ni renseignements à jour sur l'évaluation, ni renseignements continus sur l'efficacité des programmes (10.36)	
La qualité de l'évaluation des programmes doit être examinée (10.43)	
Examen des programmes dans le cadre de la *Loi sur la protection du revenu agricole* (10.48)	
Exigence d'autofinancement	10.50
L'exigence d'autofinancement n'est pas suffisamment bien définie aux fins de la gestion des programmes et de l'obligation de rendre compte (10.50)	
Nécessité de compromis	10.57
Les objectifs socio-économiques doivent être contrebalancés par certains objectifs financiers (10.57)	
Le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest est cité comme exemple (10.58)	
Répercussions de la *Loi sur la protection du revenu agricole* (10.62)	
Cadre de la gestion et du contrôle financiers	10.63
L'établissement de clauses claires et complètes dans les accords est essentiel à la bonne gestion des programmes (10.63)	
Les gestionnaires du ministère comptent sur des dispositions relatives à la vérification qui ne leur donnent pas l'assurance qu'ils croient obtenir (10.67)	
Le caractère vague des dispositions des accords au sujet du partage des dépenses administratives laisse place à des interprétations diverses (10.71)	
On n'obtient pas toujours les preuves nécessaires avant d'effectuer les versements prévus dans le cadre des programmes (10.72)	
On n'a pas intégré de cadres de contrôle adéquats aux accords (10.75)	
Examen des programmes dans le cadre de la *Loi sur la protection du revenu agricole* (10.82)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Rapports destinés au Parlement Assurance-récolte (10.84) Réassurance (10.87) Programme national tripartite de stabilisation (10.89) Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest (10.90)	10.83
Aide spéciale Le ministère est incapable de prouver qu'il a fait autoriser par le gouverneur en conseil les écarts substantiels au programme approuvé initialement (10.91)	10.91
Nécessité de réexaminer les questions soulevées dans le Rapport de 1986 du vérificateur général	10.93

Pièces

10.1 Programmes de sécurité du revenu agricole, dépenses fédérales cumulatives de 1986-1987 à 1990-1991
10.2 Caractéristiques fondamentales des programmes
10.3 Indicateurs d'autofinancement
10.4 Fonds de stabilisation concernant le grain de l'Ouest
10.5 Solde cumulatif du compte d'assurance-récolte
10.6 Indicateurs d'autofinancement aux fins de réassurance-récolte
10.7 Recommandations d'un rapport annuel antérieur du vérificateur général concernant les programmes de sécurité du revenu

Le ministère de l'Agriculture

Programmes de sécurité du revenu agricole

Introduction

10.8 L'aide financière accordée aux agriculteurs relève à la fois du fédéral et des provinces. Le gouvernement fédéral a ouvert la voie au tout début en établissant des programmes comme ceux qui découlent de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et, en 1959, un Programme fédéral-provincial d'assurance-récolte.

10.9 Dans les années 1970, la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* était devenu un programme qui versait aux agriculteurs admissibles une subvention sur chaque unité de production. Les paiements s'appuyaient sur la différence entre le prix courant du produit et un prix cible établi selon une certaine formule. Les modalités d'application de cette formule ont varié au fil des ans. En règle générale, le prix cible d'un produit est calculé en utilisant le prix courant moyen pendant un certain nombre d'années et tout changement dans le coût de production estimatif moyen. Côté opérationnel, les programmes étaient très simples : en effet, le fédéral appliquait la formule, calculait les montants et émettait des chèques aux agriculteurs.

10.10 Un autre programme important, le Programme canadien d'assurance-récolte, vend de l'assurance aux agriculteurs pour les protéger contre les mauvaises récoltes. Contrairement aux programmes découlant de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, le Programme d'assurance-récolte est un programme à frais partagés. Les provinces offrent de l'assurance-récolte et, jusqu'en 1990, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve qui avaient choisi de partager les coûts, assumaient les frais d'administration. Comme pour n'importe quel régime d'assurance, l'assuré paie des primes. Le fédéral aide les producteurs de deux façons : il verse des fonds à ces régimes provinciaux en fonction des primes payées par les agriculteurs (partage des risques) et exploite un fonds de «réassurance» pour consentir de l'argent comptant aux provinces en vue de les aider à financer tout déficit de leurs régimes.

10.11 Les régimes provinciaux et le fonds fédéral de réassurance devaient s'autofinancer avec le temps, c'est-à-dire que les primes des agriculteurs et les contributions gouvernementales devaient égaler les montants d'assurance versés aux agriculteurs.

10.12 Avec le temps, on a ajouté à ces deux programmes de base. En 1976, on adoptait la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO) en réponse à l'impression qu'avaient les céréaliculteurs de l'Ouest qu'ils n'étaient pas bien protégés par la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et les autres programmes. Par conséquent, tous les céréaliculteurs qui résident dans la zone désignée de la Commission canadienne du blé se trouvaient admissibles au soutien offert par ce nouveau programme, mais n'étaient plus admissibles à recevoir des versements en vertu de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*. Cependant, les producteurs de grains et d'oléagineux du centre et de l'est du Canada continuaient d'être protégés par la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*.

10.13 Le programme qui découle de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* avait pour objet de protéger les agriculteurs contre la baisse des prix ou la hausse des coûts de production. Les producteurs qui versaient des primes pouvaient recevoir des paiements de soutien, et le fédéral assurait un financement qui devait égaler et même dépasser les primes des producteurs.

10.14 Au cours des années 1970 et au début des années 1980, certaines provinces se sont lancées dans la stabilisation des prix ou du

revenu. Elles ont mis sur pied des programmes de leur cru afin d'aider les agriculteurs admissibles qui pensaient que les moyennes nationales, comme celles utilisées dans le cadre des programmes établis en vertu de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, étaient insuffisantes pour tenir compte de leurs circonstances particulières et afin de conférer à leurs producteurs un avantage concurrentiel sur le marché interprovincial.

10.15 En 1975, le Parlement modifiait la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* pour permettre la création de plans tripartites ou bipartites de stabilisation. Aucun plan bipartite n'a été mis sur pied et il a fallu attendre 1986 pour assister à la signature du premier plan du Programme national tripartite de stabilisation (PNTS).

10.16 Les plans tripartites devaient fonctionner comme une assurance et s'autofinancer. Les agriculteurs participants paient des primes proportionnelles au volume de la denrée visée qu'ils produisent ou à la taille de leur exploitation. Chacun des autres intervenants au programme, soit les provinces et le fédéral, verse un montant égal aux primes des producteurs. Les prix cibles sont établis selon une certaine formule et, lorsque les prix courants descendent en deçà des prix cibles, la formule déclenche le versement d'un paiement à même le fond. En cas de paiement dépassant le solde du fonds ou de fonds déficitaire, le fédéral devait avancer les fonds nécessaires à même le Trésor. Cependant, les provinces participantes devaient accepter de partager avec le fédéral la responsabilité de tout déficit qui pourrait demeurer non remboursé aux termes d'une entente.

10.17 En plus de contribuer au fonds et de partager la responsabilité des déficits possibles, les provinces participantes devaient réduire ou éliminer leurs propres programmes de soutien des prix du produit ou les abaisser suffisamment pour éliminer tout avantage concurrentiel sur le marché interprovincial. En 1989, les participants aux plans de stabilisation des prix des viandes rouges (boeuf, porc et agneau) et des pommes acceptaient d'être assujettis à un plafond global de bénéfices nets sur les paiements fédéraux et provinciaux combinés, comprenant toute contribution à l'acquittement de la prime des agriculteurs versée par l'un ou l'autre palier de gouvernement. Les représentants du ministère déclarent s'attendre à des modifications semblables à d'autres plans. Dans toutes les ententes sur les viandes rouges, les deux paliers de gouvernement ont convenu de suivre les conseils des représentants des agriculteurs et d'entreprendre une étude conjointe du plafond de façon à se conformer aux obligations commerciales changeantes du Canada.

10.18 De l'avis du gouvernement, les programmes permanents de stabilisation des prix n'ont pas suffisamment protégé les producteurs contre les lourds dégâts causés par les crises à grande échelle, qu'il s'agisse de calamités naturelles comme la sécheresse ou de crises causées par des facteurs économiques comme les guerres commerciales internationales. De 1985 à 1990, le ministère a mis sur pied des programmes spéciaux, soit le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) de 1986 et de 1987 et le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse (PCAAVS) en 1988, pour faire face à ce qu'il percevait comme des temps très difficiles pour les agriculteurs.

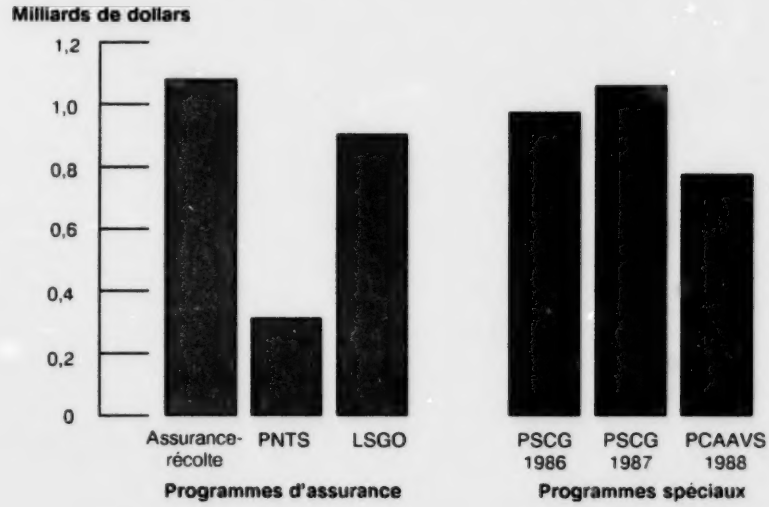
10.19 Ces programmes, collectivement connus sous le nom de programmes de sécurité du revenu agricole, étaient administrés par environ un pour cent (124 sur 11 337) de l'ensemble des années-personnes du ministère en 1990-1991 et ils comportaient une enveloppe de 1,2 milliard de dollars, soit 44 p. 100 du budget total. Comme le montre la pièce 10.1, entre 1986-1987 et 1990-1991, le fédéral a soutenu l'agriculture canadienne par le truchement des programmes de sécurité du revenu à raison de quelque 7,6 milliards de dollars (y compris les montants requis pour financer les déficits des programmes).

Étendue de la vérification

10.20 Dans le cadre de notre vérification, nous avons mis l'accent sur trois types de programmes de sécurité du revenu réalisés

Pièce 10.1

PROGRAMMES DE SÉCURITÉ DU REVENU AGRICOLE
DÉPENSES FÉDÉRALES CUMULATIVES DE 1986-1987 À 1990-1991



Déboursés fédéraux totaux	5,1 milliards de dollars
Avances fédérales de fonds et réduction de la dette pour financer les déficits des programmes	2,5 milliards de dollars
	7,6 milliards de dollars

Source : *Comptes publics du Canada, Budget des dépenses (Parties III), Rapport annuel de l'Office de stabilisation des prix agricoles et statistiques du ministère*

Remarques : *Les montants en dollars sont exprimés pour l'année du déboursé, c'est-à-dire qu'on ne tient pas compte de la valeur temporelle de l'argent.*

D'autres programmes spéciaux, comme le Programme spécial d'aide au revenu, d'environ 500 millions de dollars, sont exclus.

Les versements directs d'environ 1,8 milliard de dollars aux producteurs, en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, sont exclus.

Légende :

Assurance-récolte	-	*Programme d'assurance-récolte*
PNTS	-	*Programme national tripartite de stabilisation*
LSGO	-	*Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*
PSCG	-	*Programme spécial canadien pour les grains*
PCAAVS	-	*Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse*

par le ministère, comme le montre la pièce 10.2 : ceux destinés à protéger les agriculteurs contre les calamités naturelles (le Programme d'assurance-récolte), ceux destinés à les protéger contre les fluctuations du marché (le Programme national tripartite de stabilisation et le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest) et ceux destinés à les protéger contre de lourds dégâts causés par des crises à grande échelle (le Programme spécial canadien pour les grains de 1986 et de 1987 et le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse).

Pièce 10.2

CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DES PROGRAMMES

	Protection contre les risques de la production	Protection contre les risques du marché		Programmes spéciaux	
	Programme d'assurance-récolte	Programme national tripartite de stabilisation	Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest	Programme spécial canadien pour les grains	Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse
Base juridique	*Loi sur l'assurance-récolte*	*Loi sur la stabilisation des prix agricoles*	*Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*	*Loi sur le ministère de l'Agriculture*	*Loi sur le ministère de l'Agriculture*
Principaux produits visés					
Régions participantes					
Types d'accords	Un accord par province	Un accord par produit	S/O	S/O	Un accord par province
Financement approuvé	25 % fédéral 25 % provinces 50 % producteurs	1/3 fédéral 1/3 provinces 1/3 producteurs	60 % fédéral 40 % producteurs depuis 1988	100 % fédéral	75 % fédéral 25 % provinces
Exigence d'autofinancement	Oui	Oui	Oui	S/O	S/O

10.21 Comme en 1986, nous nous sommes demandés si la direction disposait de procédures satisfaisantes pour : a) mesurer l'efficacité de ces programmes et en faire rapport et b) offrir une assurance raisonnable que les programmes font l'objet d'une gestion et d'un contrôle financiers adéquats.

10.22 En 1986, nous avons inclus dans notre examen la subvention versée à la Commission canadienne du lait aux fins de distribution aux producteurs laitiers, subvention qui représente quelque 70 p. 100 des dépenses annuelles des programmes aux termes de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*. À ce moment-là, nous étions préoccupés par les conditions qui régissaient le transfert des fonds du ministère à la Commission. Nous avons recommandé l'établissement d'un protocole d'entente pour résoudre ces questions, ce qui a été fait depuis. Nous avons exclu la subvention à la production laitière de l'étendue de l'examen de cette année.

10.23 L'exécution d'un examen approfondi de la politique agricole a entraîné l'adoption, tôt cette année, de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, soit une nouvelle loi cadre pour tous les programmes de sécurité du revenu. La *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* ont été abrogées. La nouvelle loi autorise l'établissement de programmes d'assurance, financés conjointement par le fédéral et les provinces, comme moyen de combiner la protection des agriculteurs contre les risques du marché (prix) et les risques de la production (dégâts aux récoltes ou mauvaises récoltes). La nouvelle loi désigne ce programme sous le nom de Régime universel, plus communément appelé Régime d'assurance-revenu brut (RARB), et le complète par le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN). Nous n'avons pas vérifié ces nouveaux programmes, mais nous constatons que leur conception comprend de nombreuses caractéristiques de certains programmes existants, en particulier le Programme national tripartite de stabilisation et le Programme d'assurance-récolte.

Observations et recommandations

Une période de partenariat amélioré

10.24 Au début des années 1980, les problèmes concernant le soutien de l'agriculture avaient atteint ce que plusieurs considéraient comme une quasi-crise. En effet, les questions de commerce international, conjuguées à des problèmes de commerce intérieur et à d'autres problèmes économiques, ont rapidement fait grimper les déboursés fédéraux au chapitre des programmes de protection contre les risques de la production et du marché. En 1985, confronté à ces pressions combinées, le gouvernement fédéral a entamé une série de discussions avec ses homologues provinciaux en vue d'apporter des modifications importantes aux programmes de sécurité du revenu agricole.

10.25 L'État avait trois objectifs, soit d'encourager toutes les parties à adopter une démarche financière plus responsable face à la stabilisation du revenu agricole, d'inciter tous les paliers de gouvernement à collaborer davantage en matière d'aide aux agriculteurs en créant un programme de sécurité national, puis, finalement, de chercher à réduire le recours à des programmes provinciaux de soutien comme moyen de fournir un avantage concurrentiel en matière de commerce interprovincial.

10.26 La période allant de 1985 à 1991 a donc été très chargée pour tous ceux qui se sont occupés des programmes de sécurité du revenu du ministère de l'Agriculture. Non seulement ont-ils dû continuer d'exécuter les programmes existants, mais ils ont également déployé des efforts concertés et intensifs en vue de restructurer toute la démarche fédérale-provinciale face aux programmes de sécurité du revenu qui avaient servi l'agriculture pendant 20 ans.

10.27 Le premier des nouveaux programmes de sécurité du revenu remonte à la signature, par le ministre fédéral et les quatre ministres provinciaux, des ententes concernant

le Programme national tripartite de stabilisation de 1986 pour les porcs, les agneaux et le boeuf. Aujourd'hui, le Programme national tripartite de stabilisation comprend huit plans offerts dans neuf provinces différentes. En 1990, les modifications importantes apportées à la *Loi sur l'assurance-récolte* ont fait en sorte que toutes les provinces contribuent aux primes dans le cadre de leur régime respectif. Finalement, en 1991, est entrée en vigueur la nouvelle *Loi sur la protection du revenu agricole* qui habilite le fédéral à conclure des ententes avec les provinces en vue de mettre sur pied des programmes de protection des agriculteurs canadiens contre les risques du marché et de la production. La nouvelle loi prévoit le maintien et l'amélioration du Programme d'assurance-récolte et du Programme national tripartite de stabilisation et, en option, ajoute un Régime d'assurance-revenu brut qui offre de l'assurance contre les risques combinés du marché et de calamités naturelles.

10.28 La nouvelle loi crée également le Compte de stabilisation du revenu net pour la stabilisation directe du revenu des agriculteurs par le truchement d'un régime d'épargne complété par les gouvernements fédéral et provinciaux.

10.29 Pour la création de ces programmes, l'État a réuni les producteurs et les provinces dans un vaste processus de consultation. Les résultats ont été innovateurs. Essentiellement, chaque nouveau programme s'appuie sur un contrat conclu entre trois partenaires égaux, soit les producteurs, les provinces et le fédéral. Ce nouveau partenariat se traduit par une série de modifications structurales aux relations entre les diverses parties. Mais, selon le ministère, la constitution d'une nouvelle «culture organisationnelle» comprenant les trois parties et leur démarche respective face aux programmes de sécurité du revenu agricole est au moins aussi importante que les modifications structurales elles-mêmes.

10.30 En vertu de la nouvelle loi, le ministère sera tenu de bien faire deux choses. D'abord, il doit s'avérer un expert-conseil, un négociateur et un médiateur compétents. Alors que tous les programmes sont maintenant, à toutes fins pratiques, tripartites et que les agriculteurs, les provinces et le fédéral sont des partenaires égaux dans la mise sur pied et la gestion de ces programmes, on continue de faire appel au fédéral comme leader à cause de son rôle national. Les réalisations du ministère en qualité de négociateur et de médiateur sont déjà de notoriété publique. La deuxième chose que le ministère doit bien faire est d'utiliser ses compétences en gestion et en administration pour transformer des négociations réussies en ententes claires et bien structurées, servant de base à la bonne gestion et à la collaboration à long terme. Cet objectif exige une gamme de compétences bien différentes.

Mesure de l'efficacité

Il faut transformer les objectifs socio-économiques vagues en énoncés clairs, cohérents et mesurables

10.31 Dans la loi habilitante concernant les programmes de sécurité du revenu, le Parlement a énoncé les objectifs en termes généraux. Par conséquent, il faut transformer ces grandes déclarations d'intention en objectifs clairs, cohérents et mesurables qui serviront de base à la conception et à la gestion des programmes, ainsi qu'à l'obligation de rendre compte.

10.32 Nous n'avons pu trouver d'énoncé d'objectifs définitif pour aucun des programmes de sécurité du revenu. Notre examen de la documentation du ministère nous a plutôt permis de relever un large éventail d'énoncés dans diverses sources, avec des différences importantes sur ce qu'on doit attendre de ces programmes. Qui plus est, chacune de ces sources (le Cadre de planification opérationnelle, la Partie III du Budget des dépenses et d'autres documents comme les évaluations de programmes du ministère) peut être considérée en soi comme une autorité raisonnable. En bref, le libellé des objectifs de n'importe quel programme et leur nombre variaient selon la source consultée.

10.33 Nous avons trouvé des termes clés qui n'avaient pas été clairement définis.

Par exemple, le ministère ne pouvait pas expliquer précisément ce que signifie l'expression «une juste part du revenu national» appliquée à l'aide aux producteurs en vertu de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et, dans le cas de l'assurance-récolte, le ministère était incapable de définir clairement ce qui devait être inclus dans la protection tous risques, ou exclu de celle-ci.

10.34 Nous avons également constaté que, en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, les énoncés divergents des objectifs du programme compliquaient la tâche de définir clairement la cible visée, laissant le ministère dans l'incapacité de déterminer les effets escomptés.

10.35 Ensemble, les problèmes ci-dessus peuvent semer la confusion chez les gestionnaires, la clientèle, les partenaires commerciaux et les personnes ultimement chargées de l'application des programmes quant à ce qu'ils doivent attendre de ces programmes.

On ne trouve ni renseignements à jour sur l'évaluation, ni renseignements continus sur l'efficacité des programmes

10.36 Grâce à la mesure de l'efficacité, on peut répondre à la question suivante : le programme a-t-il produit les résultats escomptés? En période de changements, il s'agit d'une source d'information particulièrement importante pour décider quels éléments des programmes existants devraient être retenus dans la conception d'un nouveau programme et pour déterminer ce qui a mal été. Connaître les lacunes, plus précisément les résultats non escomptés, peut être d'une grande utilité pour les personnes chargées d'établir les nouvelles politiques.

10.37 Nous avons examiné le rendement de l'évaluation des programmes du ministère au cours des cinq ans allant de 1985 à 1990, et nous avons trouvé qu'aucun des programmes permanents de sécurité du revenu n'avait été évalué. (Une étude qui examine les répercussions des programmes d'assurance-récolte et de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest dans dix collectivités a été effectuée en 1986, mais les données ne s'appliquaient qu'à 1984-1985 et cette étude restreinte n'était pas conçue pour permettre des conclusions sur les résultats globaux de ces deux programmes.) En outre, aucune évaluation du Programme national tripartite de stabilisation, qui a connu sa première année d'exploitation en 1986, n'a été effectuée.

10.38 Lorsque le service d'évaluation s'est penché sur les programmes de sécurité du revenu au cours de cette période, il a mis l'accent sur les programmes spéciaux. En effet, une série d'études a porté sur le Programme spécial canadien pour les grains de 1986 et de 1987.

Grâce à la mesure de l'efficacité, on peut répondre à la question suivante : le programme a-t-il produit les résultats escomptés?

10.39 L'absence de renseignements à jour sur l'évaluation des points forts et des faiblesses des programmes permanents de sécurité du revenu a son importance vu les modifications importantes que le ministère avait recommandé d'apporter à la conception des programmes. Si l'on tient compte du fait que des changements en profondeur à ces programmes étaient probables dès la déclaration de principe des ministres de l'Agriculture en 1986, et nettement prévisibles en 1988, il est étonnant que le ministère n'ait pas modifié ses plans d'évaluation de façon à recueillir des renseignements à jour sur ces programmes, en particulier sur le Programme national tripartite de stabilisation aux fins du processus d'examen de la politique. Dix-huit mois à deux ans est un délai suffisant pour toutes les évaluations, sinon les plus difficiles.

10.40 L'absence de renseignements continus sur l'efficacité est une autre lacune de taille. En 1986, nous avions fait des commentaires au sujet de l'évaluation restreinte de l'efficacité des programmes et de la présentation de rapports sur celle-ci, tout

particulièrement sur l'établissement d'indicateurs de rendement. Le ministère était d'accord avec nos recommandations et s'est engagé à mettre au point des indicateurs de rendement spécifiques, à mesurer le rendement et à faire rapport des résultats. En 1989, le sous-ministre a approuvé une série d'indicateurs de rendement dans le cadre de la planification opérationnelle. Mais le ministère n'a pas encore mis en oeuvre les systèmes d'information nécessaires pour recueillir des données continues sur les résultats des programmes de sécurité du revenu à l'aide de ces indicateurs, de sorte que la direction continue de réaliser ces programmes et de dépenser des centaines de millions de dollars chaque année sans disposer d'une source permanente d'information objective au sujet de leur efficacité eu égard à leurs nombreux objectifs.

10.41 Le ministère devrait définir des objectifs de rendement pour ses programmes de sécurité du revenu et mettre au point des indicateurs pour mesurer l'atteinte de ces objectifs. Il devrait déterminer dans quelle mesure les objectifs sont atteints et faire rapport au Parlement et aux autres parties intéressées sur les résultats de ses évaluations de rendement.

***Commentaire du ministère** : Le ministère s'attaque actuellement à l'établissement d'indicateurs de performance. Mais au niveau de l'information sur l'évaluation du rendement, le ministère montre une grave lacune au chapitre des «données sur les exploitations agricoles» servant à établir les répercussions, en matière de finances et de gestion, des programmes gouvernementaux sur chaque exploitation dans les différentes régions du pays, compte tenu des divers types et tailles d'entreprises agricoles.*

Le ministère se penche sur ce problème en amorçant l'établissement d'une importante base de données sur les exploitations agricoles. Cette initiative s'appuie sur plusieurs enquêtes actuellement menées (ou prévues) par Statistique Canada, sur des données provenant de diverses sources administratives (y compris les programmes de sécurité du revenu comme tels) et sur des données de gestion agricole issues des provinces et des universités. Elle constituera une ressource importante pour évaluer les progrès accomplis et les modifications à apporter aux programmes, des plans étant déjà dressés pour utiliser l'information obtenue dans le cadre des évaluations, exigées par la loi, du Régime d'assurance-revenu brut et du Compte de stabilisation du revenu net.

Dans le monde hautement concurrentiel de la politique commerciale agricole, le défaut de réfuter certaines allégations est souvent considéré comme un aveu.

10.42 L'efficacité des programmes de sécurité du revenu du ministère est passée à la loupe par nos partenaires commerciaux qui mesurent leurs répercussions et en font état publiquement. Lorsque nous avons attiré l'attention du ministère sur deux de ces études, une effectuée par l'OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économique) et l'autre par le ministère de l'Agriculture des États-Unis, le ministère a répondu qu'il était au courant des études en question, mais qu'il n'en n'acceptait pas les résultats. Nous avons demandé l'analyse qui a mené au rejet de ces résultats, mais le ministère ne nous a rien fourni. Dans le milieu très concurrentiel de la politique commerciale agricole, le défaut de réfuter certaines allégations est souvent interprété comme un aveu. Cela peut vouloir dire que d'autres intervenants, dont les intérêts peuvent ne pas coïncider avec ceux du Canada, déterminent, pour le monde entier, quelles sont les répercussions des politiques du ministère.

La qualité de l'évaluation des programmes doit être examinée

10.43 Nous avons examiné toutes les évaluations du Programme spécial canadien pour les grains de 1986 et de 1987, effectuées

jusqu'à maintenant par le ministère, et nous avons trouvé qu'elles laissaient à désirer.

10.44 Dans l'évaluation du Programme de 1986, il n'est pas question des problèmes d'imprécision des objectifs du programme. De fait, l'étude d'évaluation n'inclut aucun énoncé officiel des objectifs du programme. Les évaluateurs ont demandé aux clients du programme de donner leurs propres idées sur le but du programme et de l'évaluer en conséquence.

10.45 L'évaluation du Programme spécial canadien pour les grains de 1987 n'a pas tenu compte de la question de la rentabilité. Selon l'évaluation, l'objectif du programme était d'atténuer les répercussions de la faiblesse des prix de manière à ce que les agriculteurs maintiennent un revenu de niveau semblable à celui des années précédentes. Le facteur spécial invoqué pour justifier le programme était l'écart de prix engendré par la guerre commerciale internationale aux subventions déclenchée par la Communauté économique européenne et les États-Unis. On a conclu, dans l'évaluation, que le programme, conjugué à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, avait été très efficace, parce que les agriculteurs, grâce aux paiements totaux qui leur étaient versés par les deux programmes de sécurité du revenu, disposaient, dans 75 p. 100 des cas, d'un revenu supérieur à ce qu'ils auraient obtenu en 1985, avant la guerre commerciale. Toutefois, on aurait également pu conclure à partir des mêmes données qu'il en avait peut-être coûté beaucoup plus que nécessaire à l'État. Le ministère n'a pas cherché à déterminer si tel a été le cas.

10.46 Les Programmes spéciaux canadiens pour les grains de 1986 et de 1987 disposaient d'un budget global de 2,1 milliards de dollars. Si l'on s'était penché sur la question de la rentabilité au moment de l'évaluation de la première année d'opération du programme, les gestionnaires du programme auraient reçu des renseignements critiques et opportuns et ils auraient pu recommander des façons de mieux cibler le second programme.

10.47 Malgré les ressources que le ministère a consacrées à l'évaluation de ces programmes, il a fallu attendre une étude ministérielle ultérieure, effectuée en dehors de la filière officielle d'évaluation, pour relever les «vrais» problèmes. Cette étude, que la direction du ministère ne qualifie pas d'évaluation officielle, s'attaque à la question de savoir quels étaient en réalité les objectifs de ces projets et évalue ensuite le programme en fonction de ces objectifs, examine les répercussions clés de ces programmes (y compris l'interaction avec d'autres programmes) et finit par poser la question suivante : un programme spécial canadien pour les grains était-il nécessaire en 1986-1987?

Examen des programmes dans le cadre de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

10.48 La nouvelle *Loi sur la protection du revenu agricole* exige qu'une étude des programmes soit préparée à l'intention du ministre, dans les cinq ans. Les représentants du ministère nous ont assurés que cette étude comprendra tous les sujets habituellement examinés dans le cadre de l'évaluation des programmes.

10.49 Outre les objectifs financiers et socio-économiques particuliers établis pour chaque programme, de l'avis du ministère, la nouvelle loi énonce cinq grands principes que tous les programmes doivent respecter :

- ils devraient être sans incidence sur la production et sur le marché de sorte que les agriculteurs puissent s'adapter en fonction des signaux du marché;
- le niveau de protection assuré par chaque entente devrait être uniforme entre les divers accords et le traitement de toutes les catégories de produits devrait être équitable;
- les programmes devraient favoriser la stabilité socio-économique à long terme des familles et des collectivités agricoles;
- les programmes devraient reconnaître la possibilité de modifications futures découlant des obligations internationales changeantes

du Canada dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), de *l'Accord de libre-échange* ou d'autres accords commerciaux analogues, et devraient être compatibles avec ces obligations;

- dans leur conception et leur fonctionnement, les programmes devraient tenir compte de l'engagement du Canada à respecter l'environnement et des objectifs de durabilité économique afin de promouvoir des projets efficients, capables de s'autofinancer avec le temps et contribuant au développement à long terme du secteur.

Tels qu'exposés, il s'agit d'objectifs très généraux. Il est essentiel que le ministère les définisse davantage en termes opérationnels en établissant des sous-objectifs spécifiques pour que les données nécessaires soient disponibles lorsque viendra le temps de l'étude.

Exigence d'autofinancement

L'exigence d'autofinancement n'est pas suffisamment bien définie aux fins de la gestion des programmes et de l'obligation de rendre compte

10.50 Conformément à l'élément assurance de leur conception, les programmes (assurance-récolte, stabilisation nationale tripartite, stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest et le nouveau Régime d'assurance-revenu brut) doivent pouvoir s'autofinancer. L'établissement de cet objectif financier suppose que, avec le temps, les primes et les contributions gouvernementales ensemble pourront égaler les paiements versés aux agriculteurs. Mais cette définition générale n'explique pas suffisamment bien le terme pour servir de base, soit à la gestion des programmes, soit à l'obligation de rendre compte. En outre, du fait que les responsabilités ne sont pas toujours bien délimitées, il est parfois difficile de savoir qui est responsable du déficit lorsqu'un programme se révèle incapable de s'autofinancer.

10.51 Après consultation avec des actuaires qui ont de l'expérience dans ce domaine, nous avons été informés que pour mesurer l'aspect «autofinancement» de façon cohérente et professionnelle, le ministère doit répondre à trois questions :

1. Quelle est la période pendant laquelle les résultats du programme doivent être évalués?

2. Quelle est la perte ou le gain actuariel prévu pendant la période visée par l'évaluation?

3. Quel est le degré de certitude requis que les résultats réels ne s'écarteront pas trop de la perte ou du gain actuariel prévu?

Après avoir répondu à ces questions, on pourra définir l'expression «autofinancement», ce qui permettra d'évaluer professionnellement le taux des primes nécessaires pour atteindre cet objectif.

10.52 Nous avons constaté que, même si le ministère avait indiqué sur quelle période il évaluerait l'autofinancement de certains programmes, il n'avait répondu aux trois questions pour aucun d'entre eux. Par conséquent, le ministère ne sait pas si les primes des producteurs et les contributions gouvernementales sont suffisantes ou excessives eu égard à la nécessité d'autofinancement.

10.53 Dans le cas de l'assurance-récolte, le ministère est tenu d'évaluer les rapports des provinces sur l'autofinancement et de remettre au ministre et à d'autres parties des rapports sur l'autofinancement. Les autres programmes exigent également la présentation de rapports à cet égard. En l'absence d'une définition appropriée de l'expression «autofinancement», le ministère ne peut s'acquitter de ses responsabilités.

10.54 Sans des critères clairs et nets permettant d'évaluer l'autofinancement, les décisions nécessaires et difficiles, comme celle de relever le taux des primes ou de recommander que les programmes incapables de s'autofinancer soient éliminés, deviennent

Pièce 10.3

INDICATEURS D'AUTOFINANCEMENT

	Excédent (millions de dollars)	Déficit (millions de dollars)	Ratio des pertes cumulatives
Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest (au 31 juillet 1990)		1 637,9 (1)	1,69
Assurance-récolte (au 31 mars 1991)			
Saskatchewan		543,6	1,27
Terre-Neuve		0,1	1,24
Colombie-Britannique		16,2	1,18
Nouveau-Brunswick		3,2	1,16
Manitoba		62,7	1,11
Alberta		24,1	1,02
Île-du-Prince-Édouard	1,5		0,96
Québec	23,1		0,93
Ontario	78,0		0,85
Nouvelle-Écosse	3,4		0,64
Programme national tripartite de stabilisation (à la fin de la campagne la plus récente et avant le 31 mars 1991)			
Betteraves à sucre (1988-1990)		12,2	2,37
Agneaux (1986-1990)		2,5	2,25
Miel (1989-1990)		4,6	1,83
Haricots (1988-1990)		13,0	1,51
Pommes (1988-1990)		9,4	1,46
Porcs (1986-1990)		128,8	1,38
Boeuf (1986-1990)	120,6		0,62
Oignons (1990)	0,6		0,00
Totaux	***121,2***	***170,5***	

(1) Comprend la réduction de la dette de 750 millions de dollars autorisée en 1988

Les ratios de pertes cumulatives supérieurs à 1,10 indiquent l'accumulation d'un déficit d'au moins 100 000 $ pour chaque million de dollars de primes et de contributions gouvernementales recueillies, et font douter de l'autofinancement éventuel du programme.

une simple question de jugement personnel. Ce genre de situation n'est pas de nature à inciter les personnes qui prennent les décisions à faire autre chose que de maintenir le statu quo et d'espérer que l'économie rurale s'améliorera suffisamment dans l'avenir pour sauver le programme.

10.55 Dans le contexte commercial actuel, l'incapacité de gérer ces programmes conformément aux principes d'autofinancement peut avoir des conséquences désastreuses. Si, à l'avenir, il s'avérait que ces programmes entraînent constamment des déficits que les agriculteurs ne pourraient vraisemblablement jamais rembourser, tout porte à croire que nos partenaires commerciaux pourraient considérer les déficits, en totalité ou en partie, comme des subventions. La pièce 10.3 donne des chiffres cumulatifs sur les surplus et les déficits de trois des programmes de sécurité du revenu agricole, ce qui nous fournit une certaine indication de la mesure dans laquelle on peut considérer qu'ils s'autofinancent.

10.56 Le ministère devrait définir les critères qui s'appliquent à un programme qui s'autofinance.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a retenu les services d'une firme actuarielle indépendante pour recevoir des conseils sur la méthode qui convient le mieux à l'établissement des taux de prime et pour connaître sa définition des expressions susmentionnées. Toutes les provinces ont reçu le rapport de ce projet pour l'inclure dans leur méthode d'établissement des taux de prime.*

Le Règlement sur l'assurance-récolte stipule que d'ici à 1993, chaque province doit fournir des certificats actuariels signés attestant que chaque programme est valable sur le plan actuariel et que le régime d'assurance-récolte peut s'autofinancer.

Le ministère a imparti à une firme actuarielle l'élaboration de lignes directrices et de critères que devront suivre les actuaires provinciaux pour attester la validité actuarielle et l'autofinancement des programmes.

Nécessité de compromis

Les objectifs socio-économiques doivent être contrebalancés par certains objectifs financiers

10.57 Un des défis que pose la gestion de ces programmes et de ceux qui relèvent de la nouvelle *Loi sur la protection du revenu agricole* consiste à trouver un juste équilibre entre les objectifs socio-économiques à atteindre et la nécessité d'autofinancement. Lorsque les objectifs manquent de précision et que l'évaluation du rendement à la lumière de ces objectifs est impossible ou n'a pas lieu, la direction aura du mal à faire des choix éclairés. Finalement, les personnes auxquelles les gestionnaires doivent rendre compte auront du mal à déterminer si la décision de continuer de financer un déficit de programme important constitue effectivement une utilisation optimale des fonds.

Le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest est cité comme exemple

10.58 Le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest est un exemple de la manière dont les pressions exercées pour venir en aide aux agriculteurs en difficulté financière entrent directement en conflit avec l'objectif d'autofinancement. En l'absence de critères pour établir un ordre de priorité et d'un contrôle financier adéquat pour limiter les avances de fonds afin de maintenir les déficits du programme à l'intérieur de la marge d'autofinancement établie (c'est-à-dire un contrôle financier visant à «limiter les dégâts»), les décisions à court terme ont invariablement ajouté au déficit du programme, à tel point qu'en 1988, il a fallu dépenser 750 millions de dollars pour éponger ce déficit.

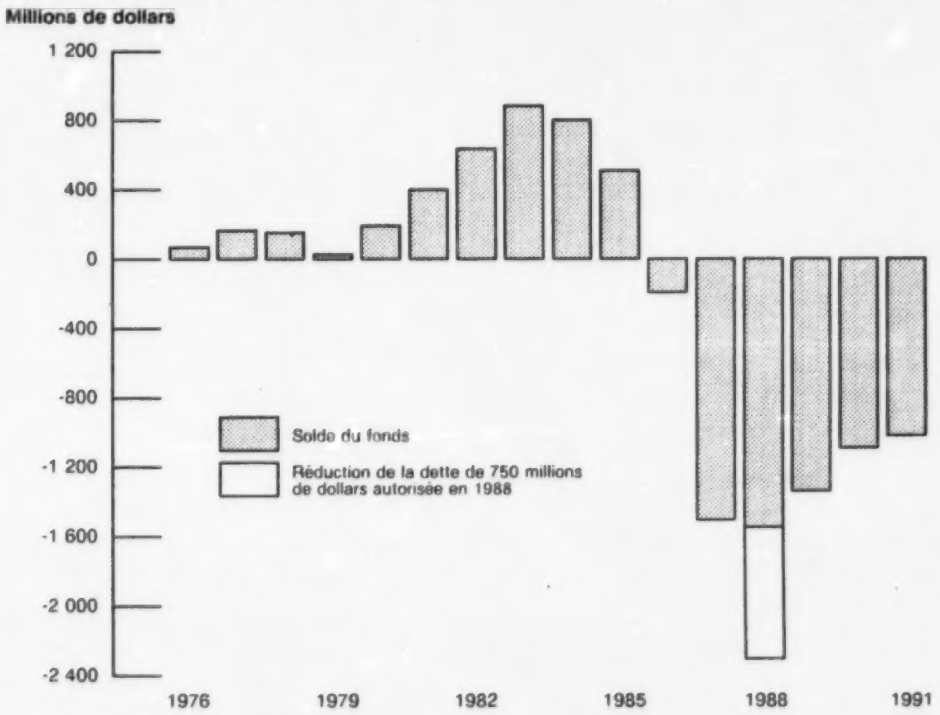
10.59 En 1986, nous avions recommandé que le ministère de l'Agriculture examine d'urgence tous les aspects du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest pour s'assurer de sa viabilité financière. Nous avons également signalé que la viabilité financière du fonds était douteuse, malgré le fait qu'au début de 1986, il affichait un excédent d'environ 600 millions de dollars. Le ministère a répondu qu'il examinerait tous les aspects du programme avant décembre 1986.

10.60 Le ministère a soutenu que le programme pourrait s'autofinancer sur une période de 20 ans et en a régulièrement fait rapport au Parlement. Mais aucune étude n'a jamais été effectuée pour démontrer que le Programme était, en réalité, financièrement viable et capable de s'autofinancer sur une période de 20 années, comme le ministère le prétendait.

10.61 Tant les producteurs de grain de l'Ouest que le gouvernement fédéral ont contribué au fonds du programme, mais la *Loi sur la protection du revenu agricole*, qui abroge la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, ne précise pas ce qui adviendra de son déficit d'un milliard de dollars (voir la pièce 10.4). La nouvelle loi stipule simplement que le compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest, dans les comptes du Canada, est reconduit jusqu'à la date fixée par le gouverneur en conseil. Mais à cause de l'absence d'une évaluation à jour et complète du programme, les décideurs sont incapables d'évaluer quels sont les avantages socio-

Pièce 10.4

FONDS DE STABILISATION CONCERNANT LE GRAIN DE L'OUEST



Source : ministère de l'Agriculture

économiques, s'il en est, qui contrebalancent ce déficit d'un milliard de dollars.

Répercussions de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

10.62 En vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, la capacité de reconnaître le point précis où il faut faire des compromis est encore plus déterminante que par le passé. En effet, pour déclencher la création de programmes spéciaux, la nouvelle loi exige que le ministre soit d'avis que des circonstances exceptionnelles justifient cette mesure qui déborde le cadre d'un programme établi. Une bonne évaluation des objectifs de soutien socio-économique et d'autofinancement de ces programmes établis est essentielle pour que le ministère puisse conseiller judicieusement le ministre au sujet de l'opportunité d'invoquer des dispositions spéciales.

Cadre de la gestion et du contrôle financiers

L'établissement de clauses claires et complètes dans les accords est essentiel à la bonne gestion des programmes

10.63 En ce qui a trait au Programme national tripartite de stabilisation, au Programme d'assurance-récolte, au Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse et aux nouveaux programmes appliqués en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, l'entente entre les parties forme la substance même du programme. En effet, si l'accord est un document clair, complet

et bien rédigé, les futures difficultés, qu'elles soient de fond ou administratives, seront réduites au minimum. Toutefois, dans chaque programme continu appliqué dans le cadre d'un accord, nous avons constaté des problèmes importants liés au manque de clarté et au caractère incomplet des ententes.

Si l'accord est un document clair, complet et bien rédigé, les futures difficultés, qu'elles soient de fond ou administratives, seront réduites au minimum.

10.64 La préparation d'accords de ce genre, de manière à tenir compte à la fois de l'objectif du programme et des niveaux requis de contrôle financier et de responsabilité, exige tout un travail de collaboration d'une équipe d'experts en droit, en comptabilité, en vérification et en programmes. D'après ce que nous savons des contrôles financiers du ministère sur ses contrats, nous nous attendions à ce que les projets d'accord soient examinés à fond sous tous ces aspects avant d'être menés à terme et signés par le haut fonctionnaire chargé de chaque fonction. Malgré le fait que ces accords engagent des fonds de beaucoup supérieurs à ceux généralement en cause dans les contrats, nous avons constaté qu'on n'avait pas souvent fait appel aux services d'experts en la matière. Il semblerait que les services juridiques aient examiné les accords, mais ces examens ne semblent pas avoir mis l'accent sur la qualité des accords à titre de contrats. Nous avons été étonnés de constater que la fonction financière du ministère ne participait pas à la rédaction ou à l'examen des accords avant leur signature.

10.65 Pour la rédaction des accords, les représentants fédéraux préparent d'abord un projet, qui est négocié avec les provinces, puis épuré et mis sous sa forme définitive. Le projet est ensuite envoyé aux fins d'approbation par décret, habilitant le ministre à conclure l'accord avec d'autres parties, essentiellement sous la forme présentée. Il est donc vital que les experts du ministère participent au processus. D'abord, ils peuvent s'assurer que les projets à examiner avec les provinces et ceux qu'il faut envoyer au gouverneur en conseil pour fins d'approbation sont bien établis et comprennent toutes les modalités nécessaires à la bonne gestion du programme. Ensuite, ils peuvent veiller à ce que l'accord définitif demeure conforme au décret du Conseil avant que le ministre ne le signe.

10.66 Lorsqu'il élabore et négocie des accords, le ministère devrait voir à obtenir l'avis d'experts en la matière avant de négocier avec les provinces. Les hauts fonctionnaires du ministère chargés des services juridiques, des services de comptabilité et de vérification et de la mise en oeuvre des programmes devraient être satisfaits du projet d'accord et devraient indiquer ce fait au sous-ministre avant que l'accord ne soit présenté pour être approuvé par décret du Conseil. Ces hauts fonctionnaires devraient par la suite indiquer leur assentiment à toutes les modifications importantes aux accords avant l'approbation du ministre.

Commentaire du ministère *: Le ministère reconnaît d'emblée que la production de documents clairs et bien rédigés constitue la base même d'une saine administration et d'un bon rendement des programmes, et il s'efforcera de veiller à ce que tous les spécialistes compétents du ministère contribuent à la formulation de ces ententes et à ce que les hauts fonctionnaires les signent avant de les présenter au sous-ministre.*

Les gestionnaires du ministère comptent sur des dispositions relatives à la vérification qui ne leur donnent pas l'assurance qu'ils croient obtenir

10.67 Avant de verser des paiements prévus dans le cadre d'un accord, les principes d'une bonne gestion et la *Loi sur la gestion des finances publiques* exigent que l'observation des modalités d'application soit confirmée au moyen de preuves à l'appui. Par conséquent, un accord bien établi devrait préciser la base des paiements et leur échelonnement, ainsi que les dispositions relatives à la vérification.

10.68 Les programmes conjoints posent des défis particuliers quand vient le moment de fixer les niveaux appropriés de gestion et de contrôle financiers de façon à assurer, entre autres, la protection des intérêts fédéraux. C'est particulièrement important lorsqu'un programme est exécuté, en totalité ou en partie, par des intervenants d'autres juridictions qui tiennent également les registres, participent au financement du programme et partagent la responsabilité de tout déficit en cas d'élimination d'un programme. Nous avons trouvé des lacunes à tous ces égards dans les accords relatifs aux programmes continus que nous avons examinés.

10.69 Nous avons constaté que les gestionnaires du ministère comptaient sur des dispositions relatives à la vérification qui ne leur donnaient pas le type et le degré de certitude qu'ils croyaient obtenir des rapports de vérification qu'ils recevaient. Souvent, ils n'étaient donc pas au courant de graves problèmes d'administration et de conformité existant à l'échelle provinciale.

10.70 Le ministère devrait veiller à ce que les conditions d'engagement et les diverses opinions tirées des rapports de vérification sur l'information provinciale lui donnent le degré de certitude nécessaire pour justifier l'autorisation annuelle des contributions fédérales versées dans le cadre des accords. Il devrait aussi voir à obtenir des preuves suffisantes et adéquates que les provinces se conforment aux modalités d'application des accords, ainsi que des preuves que les provinces s'acquittent de leur responsabilité et vérifient si les producteurs ont respecté les conditions.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a établi un cadre de vérification de la conformité pour l'assurance-récolte. Cette vérification a pour but d'assurer la conformité aux modalités d'application, aux lois, aux règlements et à d'autres bases réglementaires touchant les dépenses fédérales et provinciales, ainsi que l'existence de contrôles internes suffisants capables de satisfaire aux objectifs des programmes fédéraux et provinciaux. Les documents de travail du vérificateur provincial seront examinés dans le cadre de la vérification de la conformité. Ce même processus s'appliquera à d'autres ententes.*

Le caractère vague des dispositions des accords au sujet du partage des dépenses administratives laisse place à des interprétations diverses

10.71 Lorsqu'il y a partage des coûts, la nature et le montant de ces coûts devraient être suffisamment bien énoncés pour qu'il soit peu probable que des personnes raisonnables interprètent bien différemment la répartition des montants en cause. Le Canada acquittera la moitié des frais d'administration provinciaux au titre du Programme d'assurance-récolte, rétroactivement au 1er avril 1990. Les frais d'administration provinciaux seront également partagés dans le cadre du Régime d'assurance-revenu brut. Au moment de notre vérification, les accords n'avaient pas été signés, mais un grand nombre de modalités d'application des projets, concernant le partage des coûts, sont tellement vagues qu'elles ouvrent la porte à de grandes divergences d'interprétation qui pourraient avoir des conséquences financières importantes. Les représentants du ministère ont déclaré qu'ils partageaient nos inquiétudes et ils travaillent actuellement à rédiger des documents plus précis.

On n'obtient pas toujours les preuves nécessaires avant d'effectuer les versements prévus dans le cadre des programmes

10.72 Les accords devraient être structurés de manière à ce qu'une preuve de conformité soit fournie et de manière à permettre un recours approprié lorsque cette preuve n'est pas disponible ou s'écarte nettement de l'esprit de l'accord. Dans le cadre du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest, les ventes de grain des producteurs ont servi à déterminer ce qu'ils devaient au fonds. Les ventes de grain admissibles et les paiements déduits de ces ventes sont signalés par les sociétés de manutention des grains et les élévateurs auxquels ces ventes ont été faites. Mais le ministère n'a pas vérifié si ces données étaient exactes et complètes. Puisque

les données sur les versements servent à déterminer les paiements de soutien, il est essentiel qu'elles soient précises et complètes.

10.73 Le ministère autorise les contributions fédérales au Programme d'assurance-récolte et au Programme national tripartite de stabilisation sans preuves suffisantes et adéquates que les provinces se sont conformées aux modalités d'application des accords en cause. Le groupe des services financiers du ministère, chargé d'une partie intégrante du processus de vérification et d'autorisation appliqué au Programme national tripartite de stabilisation et au Programme d'assurance-récolte, nous a dit qu'il autorise les paiements de contributions à ces programmes sans les connaître suffisamment pour que son autorisation constitue un contrôle financier significatif.

10.74 Avant d'autoriser un paiement à même le Trésor, le ministère devrait s'assurer que les agents autorisés à signer disposent de preuves appropriées et suffisantes, que les modalités d'application de l'accord ont été respectées et que les frais engagés constituent des frais permis par la loi pertinente.

***Commentaire du ministère** : La plupart des programmes du ministère dans ce domaine dépendent de données fournies par des tiers. Le ministère reconnaît qu'il doit confirmer l'exactitude de cette information par une intensification de la surveillance et de la vérification de la conformité.*

On n'a pas intégré de cadres de contrôle adéquats aux accords

10.75 Compte tenu de l'importance des contributions fédérales à ces programmes et de l'ampleur des déficits qu'ils occasionnent, nous aurions espéré une collaboration étroite des gestionnaires de programmes et du groupe des services financiers du ministère pour la conception des accords et l'élaboration des systèmes et des procédures qui servent à vérifier la conformité. Cependant, nous n'avons trouvé aucune preuve d'orientation fonctionnelle de la part du groupe des services financiers du ministère ou d'autres spécialistes financiers. Nous avons trouvé cela étonnant vu que la politique de contrôle des dépenses du ministère se fonde sur l'évaluation des risques. Toutefois, les procédures à l'appui de cette politique n'englobent pas les programmes législatifs de contributions comme les programmes de sécurité du revenu, même s'il s'agit maintenant de la catégorie de dépenses du ministère la plus importante.

10.76 Les exigences concernant la gestion et le contrôle financiers varient considérablement selon la façon dont les rôles et les responsabilités sont partagés entre le Canada et les provinces. Par exemple, le Programme d'assurance-récolte est mis en oeuvre par des organisations d'assurance-récolte provinciales qui sont également chargées des rapports financiers. Le Régime d'assurance-revenu brut devrait fonctionner de la même façon. Par ailleurs, le Programme national tripartite de stabilisation exige une comptabilité centralisée pour faciliter la préparation de rapports annuels avec des données financières de portée nationale.

10.77 Il importe que les systèmes financiers du ministère fournissent des données financières et non financières intégrées pour le contrôle de la conformité aux accords. Cela devrait permettre au ministère de cerner sans délai tout écart inhabituel et d'orienter plus efficacement ses procédures de vérification de la conformité. Les deux programmes présentent des lacunes importantes pour ce qui est d'obtenir des données opportunes et fiables des provinces. De plus, nous avons constaté que les indicateurs financiers et non financiers nécessaires à l'examen analytique de la gestion n'étaient pas intégrés aux systèmes du ministère.

10.78 Les lacunes des systèmes de contrôle et de rapport de chaque programme du ministère sont amplifiées lorsqu'on examine l'ensemble des programmes de sécurité du revenu agricole. En effet, les systèmes d'information de gestion de chaque programme ne sont pas intégrés les uns aux autres de façon à fournir à la haute direction des données opportunes sur l'effet combiné de tous les

programmes par producteur ou produit particulier.

10.79 Au moment de notre vérification, le système comptable du Programme national tripartite de stabilisation ne pouvait suffire à la tâche de préparer des données financières opportunes. Malgré les meilleurs efforts déployés par le personnel comptable, il faut compter entre sept et vingt mois après la fin de l'exercice financier pour produire le rapport annuel d'un plan. Il importerait en effet que les rapports financiers parviennent à temps à toutes les parties concernées.

10.80 À notre avis, les comptes du programme n'ont pas été tenus d'une façon qui permette la préparation de données et d'états financiers opportuns et précis. L'obligation de rendre compte aux participants du programme, au ministre, aux législateurs et au public en général n'est donc pas satisfaite.

10.81 Le ministère devrait s'assurer que les livres de comptes concernant les programmes nouveaux et existants permettent la préparation opportune d'états financiers précis et de données de gestion appropriées; il devrait aussi faire en sorte que ces livres soient tenus fidèlement et convenablement.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord avec la recommandation. Nous admettons que les méthodes et les systèmes financiers en place pour les exercices de 1988 et de 1989 des Programmes nationaux tripartites de stabilisation n'ont pas permis à l'Office de stabilisation des prix agricoles de préparer à temps des rapports annuels à l'intention des signataires et les systèmes sont actuellement examinés afin de mettre en place toutes les améliorations requises.*

Examen des programmes dans le cadre de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

10.82 Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre discussion sur l'efficacité, un examen des programmes, à l'intention du ministre, doit avoir lieu avant le 1er avril 1996. En plus d'évaluer l'efficacité des programmes dans le contexte d'objectifs clairement établis, nous nous attendrions à ce que l'examen englobe aussi la gestion et, en particulier, la gestion financière de ces programmes. Un tel examen inclurait, entre autres :

- la ou les définitions de l'autofinancement adoptées pour chaque programme et la mesure du rendement en fonction de cette ou de ces définitions;
- la pertinence des systèmes mis sur pied pour suivre les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs des programmes;
- l'administration des accords, en particulier des processus comme la détermination des pertes, la comptabilité et le financement, le traitement des données et la gestion;
- la pertinence des preuves qui attestent que les provinces et les producteurs se conforment aux modalités et aux conditions d'application des accords;
- la pertinence des systèmes comptables et d'information de gestion, nécessaires pour le contrôle et la gestion des programmes et pour l'obligation de rendre compte;
- la pertinence des comptes rendus des responsabilités, comme les Parties III et les rapports annuels.

Rapports destinés au Parlement

10.83 Les données sur l'assurance-récolte, sur la réassurance-récolte et sur le Programme national tripartite de stabilisation figurent dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère de l'Agriculture. Cependant, dans chaque cas, ces données sont présentées sous forme cumulative (voir plus bas). Le regroupement de ces données à des fins de comptes rendus financiers ne se défend pas; il en résulte en outre la présentation de données trompeuses.

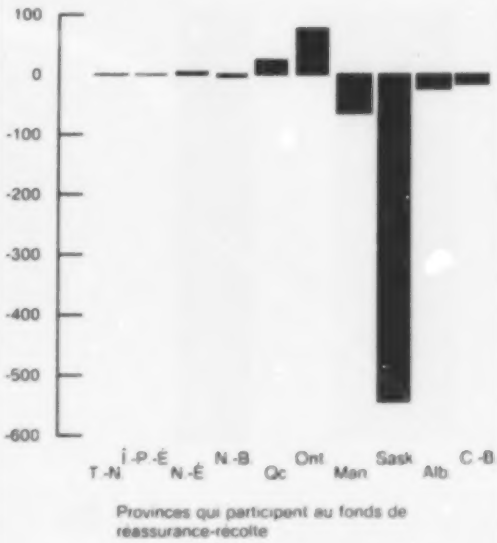
Assurance-récolte

10.84 Le ministère a déclaré, dans la Partie III de 1991-1992, que le ratio sinistres-primes cumulatif est un indicateur de

Pièce 10.5

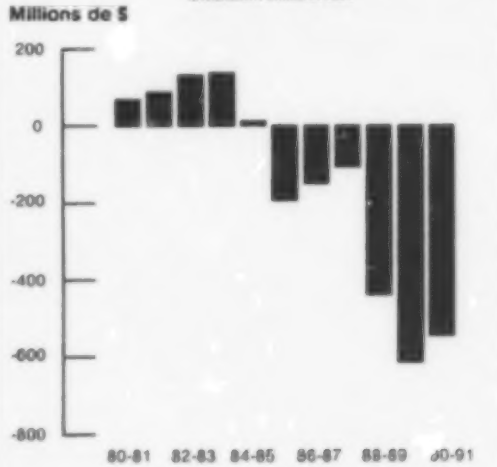
SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-RÉCOLTE

PAR PROVINCE
(au 31 mars 1991)



Provinces qui participent au fonds de réassurance-récolte

SASKATCHEWAN



Source : ministère de l'Agriculture

La présentation des soldes du Compte d'assurance-récolte par province illustre les graves problèmes du compte le plus déficitaire, soit celui de la Saskatchewan.

l'autonomie à long terme et a fourni un ratio de 1,10 pour tous les programmes provinciaux. Un ratio constamment plus élevé que 1,00 indique que le programme ne s'autofinance pas et révèle qu'à long terme, les prestations cumulatives ont dépassé les primes cumulatives. Un ratio inférieur à 1,00 n'est pas défavorable, mais révèle plutôt l'existence d'une réserve contre le risque de lourdes pertes au cours des années futures.

10.85 La présentation, par le ministère, d'un ratio des pertes cumulatives pour tous les programmes combinés est trompeuse; en effet, chaque régime provincial devrait figurer séparément, car chacun devrait s'autofinancer. Au 31 mars 1991, les ratios des pertes cumulatives pour chaque régime provincial variaient de 0,64 à 1,27. Un ratio de 1,27 indique que les prestations cumulatives ont dépassé les primes cumulatives de 27 p. 100 et que le régime a accumulé un déficit de 270 000 $ pour chaque million de dollars de primes perçu. De même, un ratio de 0,64 signifie que l'on dispose d une réserve de 360 000 $ pour chaque million de dollars perçu.

10.86 Au 31 mars 1991, comme le montre la pièce 10.3, cinq régimes affichent des ratios de pertes cumulatives dépassant 1,10, de sorte qu'ils ne satisfont peut-être pas à l'exigence législative d'autofinancement, soit un tableau bien différent de celui suggéré par la présentation et la discussion figurant dans la Partie III. Le fait de déclarer un seul montant consolidé masque le grave problème du compte le plus déficitaire, celui de la Saskatchewan (voir la pièce 10.5).

Réassurance

10.87 Le ministère administre un fonds de réassurance auquel les provinces participantes versent des primes et duquel elles peuvent prélever des avances lorsque les versements élevés faits aux producteurs ne laissent pas assez d'argent aux programmes provinciaux pour verser ces paiements. Dans la déclaration sur la situation du fonds dans la Partie III, le ministère regroupe les soldes provinciaux en une seule série de valeurs. Toutefois, lorsque les paiements cumulatifs dépassent les primes

de réassurance cumulatives, pour une province donnée, le déficit qui en résulte est remboursé au moyen des primes de réassurance de cette province. Ainsi, la pratique du ministère qui consiste à présenter le déficit du fonds de réassurance sans fournir les soldes par province peut induire en erreur. Le fractionnement des données sur chaque compte donne une image très différente du fonds (voir la pièce 10.6).

10.88 Le ministère a déclaré, dans sa Partie III de 1991-1992, qu'il «estime qu'il faudra six ans pour éliminer le déficit» du fonds de réassurance. Nous pensons que cette prévision est sans fondement, compte tenu des observations ci-dessus.

Programme national tripartite de stabilisation

10.89 Le dévoilement du déficit de ce programme (Partie III) peut également être trompeur. Encore une fois, on ne ventile pas les surplus et les déficits par plan, masquant par le fait même la position financière de chacun. Mais, la responsabilité gouvernementale pour les plans déficitaires diffère de celle qui s'applique aux plans excédentaires. Les déficits sont répartis entre les provinces participantes et le Canada, alors que les excédents sont divisés à parts égales entre les parties.

Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest

10.90 L'an dernier, au cours de la vérification de suivi de la Partie III, nous nous sommes dits inquiets de la présentation des données financières de ce programme. Dans le document de cette année, le ministère a considérablement amélioré cette présentation.

Aide spéciale

Le ministère est incapable de prouver qu'il a fait autoriser par le gouverneur en conseil les écarts substantiels au programme approuvé initialement

10.91 Le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse se voulait un programme à frais partagés, qui devait au départ être financé à parts égales avec les provinces touchées. Celles-ci n'ont toutefois pas accepté ce taux de partage. Le gouverneur en conseil a finalement approuvé une entente prévoyant un prorata de 75 p. 100 par le fédéral et de 25 p. 100 par les provinces. Cependant, le ministère avait déjà versé la majeure partie des prestations aux producteurs en 1989, c'est-à-dire bien avant la signature

Pièce 10.6

INDICATEURS D'AUTOFINANCEMENT AUX FINS DE RÉASSURANCE-RÉCOLTE
(au 31 mars 1991)

Province	Solde du compte de réassurance des provinces	Primes annuelles moyennes *	Ratio des pertes cumulatives des régimes provinciaux
Saskatchewan	(447,00) M $	32,00 M $	1,27
Manitoba	(25,00) M	9,00 M	1,11
Alberta	(22,00) M	24,00 M	1,02
Nouveau-Brunswick	(2,00) M	0,30 M	1,16
Nouvelle-Écosse	0,60 M	0,04 M	0,84

* *Moyenne des trois dernières années*

des ententes avec les provinces. À notre avis, cette mesure peut avoir compromis la capacité du fédéral de négocier. La signature d'ententes s'est prolongée au cours de l'année suivante, la dernière étant conclue en octobre 1990. Mais, au moment de notre vérification, il restait une province, soit le Manitoba, qui n'avait pas encore signé d'entente. Si la province conclut une entente sur la base d'un prorata de 75-25, la province devra 37 millions de dollars au fédéral.

10.92 Nous avons examiné les ententes qui ont été signées. Nous avons constaté que, même si le décret approuvant le programme prévoyait un prorata de 75-25, en termes réels, les ententes ont produit des prorata qui ont varié de 75-25 dans un cas jusqu'à 89-11 dans un autre. Le ministère ne peut fournir de preuves qu'il a fait approuver par le gouverneur en conseil les écarts substantiels au programme approuvé initialement. Nous constatons que l'entente signée avec la Saskatchewan prévoit un crédit de 41 millions de dollars à cette province. Le décret ne prévoit aucun crédit de ce genre et le ministère ne peut produire aucune autre autorisation à cet égard.

Nécessité de réexaminer les questions soulevées dans le Rapport de 1986 du vérificateur général

10.93 Bon nombre de ces problèmes ne sont pas nouveaux pour le ministère. Notre Bureau et d'autres intervenants ont attiré son attention sur ces questions, mais il ne s'est pas encore occupé de la plupart d'entre elles.

10.94 La dernière fois que nous avons examiné les programmes de sécurité du revenu, nous avons cerné un certain nombre de problèmes et fait plusieurs recommandations pour remédier à la situation (voir la pièce 10.7). Le ministère les a toutes acceptées et a pris l'engagement envers le Parlement de chercher à les appliquer sans délai.

10.95 En 1987, le Comité des comptes publics mentionnait dans son rapport à la Chambre des communes sur notre vérification de 1986 du ministère : «Votre Comité s'inquiète de la lenteur avec laquelle le Ministère donne suite aux recommandations qui lui ont été faites par le Vérificateur général dans ses vérifications précédentes. Faut-il en conclure que l'efficacité de la vérification interne et de l'évaluation des programmes laisse à désirer au sein du Ministère? ... Votre Comité s'inquiète également du sort qui sera réservé aux recommandations figurant dans la dernière vérification.» En 1989, nous avons fait état des mesures prises par le ministère, au 31 décembre 1988, en réponse aux observations et aux recommandations que nous avions faites dans notre Rapport de 1986. Nous avons déclaré qu'au cours des dix-huit mois écoulés entre la fin de notre vérification et la fin de 1988, malgré des progrès marqués, un grand nombre de problèmes structurels dont il était question dans nos recommandations demeuraient toujours sans solution au moment de notre suivi. Aujourd'hui, nous constatons que, dans presque tous les cas, le ministère a fait peu d'autres progrès en ce qui a trait aux recommandations de 1986.

10.96 En réponse à l'une de ces recommandations, le ministère a commandé une étude du Programme d'assurance-récolte. Le rapport qui en a résulté a indiqué certains domaines susceptibles d'être améliorés. Des mesures ont été prises à certains égards, mais bon nombre de recommandations sont demeurées lettres mortes.

10.97 Le ministère a également commandé une étude de la gestion et des contrôles financiers correspondants, ce qui a permis de relever un large éventail de problèmes et de suggérer comment la direction pourrait les résoudre. En 1989, le ministère a écrit au vérificateur général, en annexant un exemplaire du rapport de l'étude, pour lui dire qu'il faisait le nécessaire pour appliquer les recommandations. Nous avons constaté que le ministère avait fait peu de progrès depuis lors.

Pièce 10.7

RECOMMANDATIONS D'UN RAPPORT ANNUEL ANTÉRIEUR DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL CONCERNANT LES PROGRAMMES DE SÉCURITÉ DU REVENU

Rapport du vérificateur général du Canada 1986

GÉNÉRALITÉS

8.42 «... devrait mettre au point un plan stratégique pour la réalisation de ses programmes. Elle devrait également établir des buts pour chacun de ses programmes et consigner les principes, les politiques et les procédés opérationnels nécessaires à leur réalisation.»

8.46 «... devrait mettre au point un système approprié pour l'étude, les tests et la révision de modèles de coûts de production.»

8.50 «... devrait... mettre au point des indicateurs précis et mesurables de rendement afin de montrer les progrès accomplis vers la réalisation de ses programmes. Le Parlement devrait être renseigné sur le niveau et le coût du soutien des produits, et ces derniers devraient être rattachés à l'importance relative du produit en question.»

PROGRAMMES PARTICULIERS

8.56 Loi sur la stabilisation des prix agricoles. «... devrait : s'assurer que les fonds ne sont dépensés que pour les fins prévues dans les crédits du Parlement; vérifier les calculs à l'appui des paiements de stabilisation avant le versement des paiements et s'assurer que l'Office de stabilisation des prix agricoles approuve chaque étape du processus; examiner la possibilité de recouvrer les paiements en trop.»

8.83 Assurance-récolte. «... devrait définir ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, prévoir des fonds de réserve suffisants et analyser les tendances futures ainsi que l'expérience passée pour estimer les réclamations auxquelles on s'attend à long terme.»

8.84 «... devrait revoir, tous les deux ou trois ans, la validité de ses taux grâce à une révision actuarielle officielle de ses régimes d'assurance.»

8.89 «... devrait fournir une information complète, accompagnée d'une opinion à l'intention du ministre et du gouverneur en conseil sur l'autonomie financière et la validité actuarielle des régimes d'assurance. Si ce n'est pas le cas, ... devrait présenter des recommandations sur ce qui est nécessaire pour établir l'autonomie financière, au moins pour les régimes les plus importants.»

8.90 «... devrait examiner les options pour accélérer le processus de modification des accords fédéraux-provinciaux, de sorte qu'il soit possible d'obtenir le consentement ministériel avant la commercialisation des nouveaux taux et des nouveaux prix.»

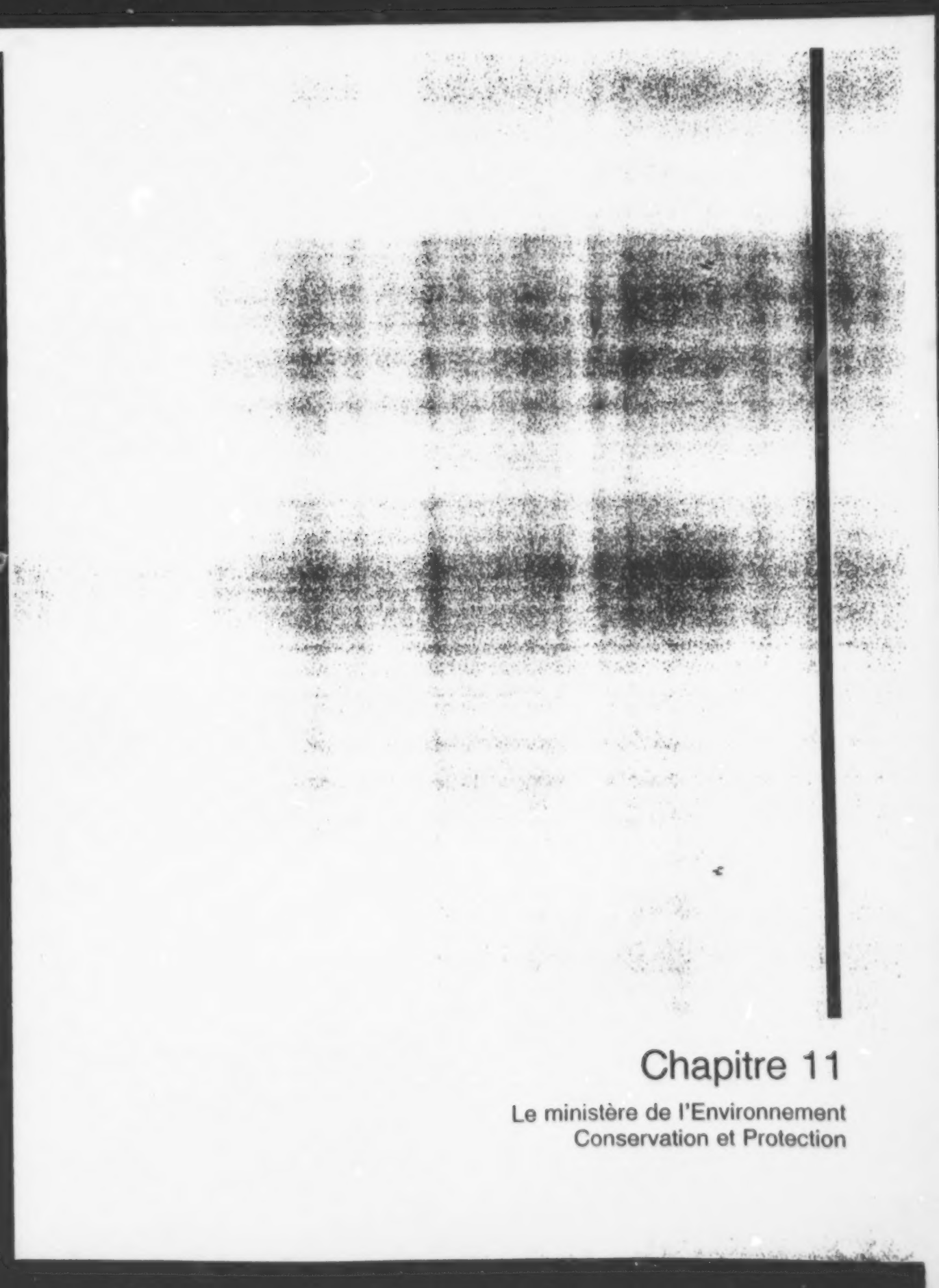
8.93 «... devrait mettre au point des indicateurs de rendement dont les résultats seraient communiqués au Parlement, accompagnés d'une information détaillée sur le degré d'autonomie financière des régimes actuels d'assurance-récolte.»

8.68 Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. «... devrait, d'urgence : effectuer une revue détaillée de tous les aspects du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest au plan de sa viabilité financière; présenter un rapport complet au ministre sur les conséquences financières de son interprétation de la méthode du calcul des paiements de stabilisation à verser en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et obtenir l'approbation précise pour utiliser cette interprétation ou une autre.»

10.98 Comme nous l'avons déjà dit, la période allant de 1986 à aujourd'hui a été plutôt active pour les gestionnaires dans le domaine des programmes de sécurité du revenu. Ils ont dû répondre aux priorités du ministre et ils ont consacré la majeure partie de leurs énergies à réaliser ce qui peut se comparer à une quasi-révolution en matière de politique. Mais ce fut au détriment d'une bonne administration interne et d'une saine gestion des programmes. Même si certaines de nos recommandations visaient des programmes qui n'existent plus, les recommandations demeurent valables pour les programmes qui restent. Le ministère devrait maintenant passer à l'action sans tarder et faire ce qu'il a déjà promis plus tôt.

10.99 En plus de réagir aux recommandations de ce chapitre, le ministère devrait reporter son attention sur les recommandations de 1986, qu'il avait accepté d'appliquer, reformulées de façon générique dans la pièce 10.7.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord et s'affaire à terminer l'application des recommandations.*



Chapitre 11

Le ministère de l'Environnement
Conservation et Protection

Le ministère de l'Environnement

Conservation et Protection

Points saillants

11.1 Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, en vertu de la *Loi constitutionnelle*, ne fait aucune mention explicite de l'environnement. Chaque niveau de gouvernement exerce des pouvoirs qui ont des répercussions sur l'environnement. Puisque les compétences en matière d'environnement se chevauchent, il est essentiel que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux oeuvrent ensemble pour le bien-être environnemental du Canada (paragraphes 11.13 à 11.19).

11.2 Le ministère de l'Environnement n'a pas clarifié avec les provinces leurs responsabilités et pouvoirs respectifs en ce qui concerne les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application et n'a pas négocié avec elles d'ententes qui permettent d'atteindre, avec efficience et efficacité, les buts en matière de qualité de l'environnement (11.29, 11.41 et 11.42).

11.3 On n'a pas clairement défini les priorités au chapitre des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application (11.45 à 11.48).

11.4 Les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application ne sont pas surveillées et évaluées comme il se doit (11.43, 11.47 et 11.54 à 11.57).

11.5 L'information qui sert à la planification et au contrôle de gestion ne permet pas de veiller à ce que les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application soient gérées avec un souci de l'économie et de l'efficience, à ce que les lois et les règlements soient appliqués uniformément et à ce qu'ils soient respectés (11.52, 11.54 et 11.55).

11.6 D'aucuns considèrent l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et la structure de son instauration comme un bon modèle pour les pays qui ont des ressources communes à gérer (11.64).

11.7 Les dispositions de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs exigent la mise en oeuvre de plans opérationnels et de plans de mesures correctives. Ces plans ne comportent pas de buts et de délais précis qui pourraient servir à rendre les gestionnaires comptables des résultats obtenus. À notre avis, cette lacune a freiné les progrès des mesures prises pour remédier à la pollution toxique qui sévit dans les Grands Lacs, bien qu'il y ait eu d'importantes réductions de certaines matières polluantes (11.69 à 11.76).

11.8 L'information destinée au Parlement sur les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application que mène le ministère et sur la contribution du Canada à la prévention de la pollution dans les Grands Lacs et à leur dépollution ne permet pas une obligation de rendre compte qui soit satisfaisante (11.93 à 11.110).

Table des matières

Paragraphe

Introduction

Inquiétudes croissantes au sujet de l'environnement 11.9
Complexités dans le partage des compétences 11.13
Nécessité d'une bonne information sur l'environnement 11.20
Nécessité de rendre des comptes dans le domaine de l'environnement 11.21
Le ministère doit rendre compte d'un grand nombre de programmes environnementaux 11.27

Incitation au respect de la loi et mise en application

Étendue de la vérification et critères utilisés 11.33
Contexte 11.35
Observations et recommandations 11.39
Retards dans la réglementation des substances toxiques (11.39)
Les attentes en matière de nouveaux règlements (11.40)
Les ententes d'équivalence : des progrès limités (11.41)
Surveillance insuffisante des niveaux de conformité (11.43)
Coordination des mesures d'application avec les autres ministères (11.44)
Besoin de politiques, de priorités et de buts précis (11.45)
Besoin d'uniformité dans les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application (11.49)
L'information qui sert à évaluer les résultats est insuffisante (11.54)
Conclusion 11.58

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Étendue de la vérification et critères utilisés 11.59
Contexte 11.61
Observations et recommandations 11.69
Lacunes dans la planification stratégique et opérationnelle (11.69)
Lacunes dans le processus des Plans de mesures correctives (11.72)
Conclusion 11.77

Rapports qui découlent de l'obligation de rendre compte

Étendue de la vérification et critères utilisés 11.78
Observations et recommandations
La Partie III du Budget des dépenses, pour 1990-1991 et 1991-1992 11.80
Introduction (11.80)
Information insuffisante (11.81)
Omission de comparer les résultats aux plans (11.83)
Manque d'information sur les facteurs externes (11.86)
Conclusion (11.91)

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Les rapports du Canada, en vertu du Protocole de 1987 sur l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs	11.93
Introduction (11.93)	
Manque d'information sur les résultats (11.94)	
Amélioration du rapport (11.95)	
Le rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)	11.98
Introduction (11.98)	
Un document rédigé clairement (11.99)	
Information insuffisante (11.100)	
L'information incomplète ou choisie pourrait induire en erreur (11.102)	
La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* permet-elle de protéger l'environnement et la santé humaine? (11.108)	
Conclusion (11.110)	
L'obligation de rendre compte au Parlement demeure un problème	11.111

Pièce

11.1 Secteurs préoccupants dans le bassin des Grands Lacs

Le ministère de l'Environnement

Conservation et Protection

Introduction

Inquiétudes croissantes au sujet de l'environnement

11.9 Le ministère de l'Environnement a vu le jour en 1971 au moment où l'on assistait à une vague d'intérêt pour les questions d'environnement dans la population et qu'au Canada et ailleurs, l'attention se tournait vers des problèmes locaux et régionaux visibles : montagnes de déchets qui offusquent la vue, cheminées qui crachent la fumée, smog dans les grandes villes, érosion et pollution visibles de nombreux lacs et rivières. Les gens s'inquiétaient de la qualité de l'environnement, de l'épuisement des forêts et des pénuries éventuelles de matières premières et de nourriture.

11.10 Certains de ces problèmes ont été en partie atténués. La conservation, la réduction du gaspillage et la lutte contre la pollution ont contribué à réduire certains des signes les plus visibles de la pollution; la conservation et l'accroissement de la production ont contribué à éviter des pénuries immédiates de matières premières.

11.11 La limitation des phosphates dans les détersifs et la modification du traitement des eaux usées dans les municipalités ainsi que des pratiques agricoles ont concouru à la réduction de l'écoulement de substances nutritives dans les Grands Lacs, ce qui a rendu l'eau plus claire, mais a peu fait pour réduire les autres contaminants, souvent invisibles. La limitation des substances toxiques a contribué à réduire certains d'entre eux. Cependant, leur concentration demeure inacceptable.

11.12 Vers la fin des années quatre-vingts, on a assisté à une nouvelle vague de sensibilisation à l'environnement, la population étant de plus en plus consciente que les problèmes environnementaux se font sentir partout à l'échelle de la planète. On sait que les répercussions environnementales continentales et régionales, bien qu'elles ne soient pas encore entièrement comprises, touchent tous les êtres vivants. Les scientifiques nous mettent en garde contre divers dangers qui vont de l'appauvrissement de la couche d'ozone et de l'effet de serre à l'épuisement des forêts et aux effets nuisibles de quantités minimes de substances toxiques persistantes.

Complexités dans le partage des compétences

11.13 Les questions d'environnement posent les plus grands défis au gouvernement sur le plan de l'élaboration des politiques et des règlements. Les problèmes environnementaux sont complexes scientifiquement et ils présentent des incertitudes importantes quant aux liens de cause à effet. Les problèmes environnementaux vont souvent au-delà des frontières géographiques et des champs de compétence et ils sont de plus en plus liés aux grandes questions de politique économique et d'équité internationale.

Il est essentiel que les gouvernements oeuvrent ensemble pour assurer le succès des politiques et des objectifs nationaux en matière d'environnement.

11.14 Le partage des pouvoirs prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fait aucune mention explicite de l'environnement. Les compétences au plan administratif sont fonction de l'attribution des pouvoirs dans les domaines liés à l'environnement; dans la pratique, chaque

niveau de gouvernement exerce, au plan administratif, des pouvoirs qui sont importants pour la gestion efficace de l'environnement. Par conséquent, les compétences en matière d'environnement sont partagées et la responsabilité première change en fonction des circonstances et à mesure que les questions sont mieux comprises. Puisque les compétences en la matière se chevauchent, il est essentiel que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux oeuvrent ensemble pour assurer le succès des politiques et des objectifs nationaux en matière d'environnement.

11.15 La collaboration étroite des gouvernements est aussi une question de bon sens. Certains problèmes environnementaux, tels que l'approvisionnement en eau potable et les égouts, relèvent surtout des collectivités et sont donc mieux gérés au niveau municipal ou provincial. Il reste qu'un nombre croissant de problèmes environnementaux dépassent les compétences municipales et provinciales et prennent une ampleur nationale et, de plus en plus, internationale. On ne peut obtenir de résultats permanents que par des efforts concertés aux niveaux national et international. Pour résoudre les problèmes environnementaux tels que les pluies acides, l'appauvrissement de l'ozone et le réchauffement de la planète, il faut établir un plan d'action à l'échelle mondiale. Certes, le Canada peut négocier des conventions internationales, par exemple, sur le réchauffement de la planète, mais une grande part de la responsabilité des mesures correctives incombera aux provinces.

11.16 La science qui sous-tend les questions environnementales est de plus en plus complexe et vaste. Il n'existe pas de solution simple. Par exemple, la pollution des Grands Lacs n'est pas seulement un problème de pollution des eaux; il s'agit d'un problème d'écosystème lié à la façon dont nous utilisons l'eau, l'air et la terre. Il faut revoir continuellement les politiques et les règlements en matière d'environnement en se fondant sur des principes scientifiques éprouvés, tout en reconnaissant la nécessité d'agir, même devant l'incertitude de la science.

11.17 On ne peut dissocier les problèmes environnementaux des questions économiques. Grâce au travail de la Commission mondiale sur l'environnement et l'économie (Commission Brundtland), nous avons appris à reconnaître que la mise en oeuvre de solutions permanentes n'est possible que si l'on adopte une approche globale, fondée sur un développement durable. Ce genre d'approche exigera un changement fondamental à long terme du comportement et de la prise de décisions à tous les niveaux de la société.

On a accompli d'importants progrès.

11.18 Malgré les défis de taille que pose l'élaboration des politiques et des règlements, on a réalisé des progrès importants. Les compétences ont été clarifiées et les mécanismes de collaboration, renforcés. Les mécanismes officiels actuels, comme les ententes d'équivalence et les ententes administratives en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, font actuellement l'objet de négociations. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a adopté la *Déclaration sur la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement*, qui établit un cadre global d'action environnementale concertée pour les deux niveaux de gouvernement. De plus, le CCME a élaboré les *Principes de collaboration pour l'évaluation environnementale*. Avec le projet de loi canadienne sur l'évaluation environnementale, ces principes devraient aider à établir clairement les rôles et les responsabilités dans le processus d'évaluation environnementale.

11.19 Bon nombre d'ententes internationales importantes ont déjà été conclues, dont le *Protocole de Montréal* relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Même s'ils doivent fournir des efforts soutenus pour assurer le succès de ces ententes et pour progresser dans d'autres domaines, tels que le réchauffement de la planète et la biodiversité, les pays en développement et les pays

industrialisés ont prouvé qu'ils peuvent établir un consensus sur des questions difficiles.

Nécessité d'une bonne information sur l'environnement

11.20 Le gouvernement a besoin de l'appui du Parlement et de la population. Pour décider s'ils lui accorderont ce soutien, le Parlement et la population doivent être renseignés sur les questions que veut régler le gouvernement, sur les moyens qu'il entend utiliser et sur les résultats qu'il obtient. Les comptes que le gouvernement doit rendre au Parlement et à la population sur l'usage qu'il fait des pouvoirs et de l'argent qui lui sont donnés constituent un pilier de notre système démocratique.

Nécessité de rendre des comptes dans le domaine de l'environnement

11.21 Dans son Rapport de 1990, le vérificateur général citait la protection de l'environnement comme un bon exemple de l'obligation de rendre compte. Au Canada, la responsabilité en matière d'environnement incombe à plusieurs niveaux de gouvernement. Au niveau fédéral, cette responsabilité est confiée à un grand nombre de ministères et d'organismes.

11.22 Les responsabilités doivent être d'autant mieux définies et les rapports qui servent à rendre des comptes d'autant plus précis que les pouvoirs sont partagés, en particulier lorsque ces pouvoirs portent sur la protection de l'environnement.

11.23 Pour résoudre les problèmes environnementaux, il faut des accords internationaux, fédéraux-provinciaux et interministériels qui indiquent clairement quels sont les pouvoirs et qui est responsable des mesures et des résultats. Ces accords et les rapports des différentes parties sur leurs plans et sur les résultats obtenus constituent les principaux instruments dont dispose la population pour faire en sorte que ses représentants élus soient comptables de la gestion environnementale. La qualité des rapports qu'est tenu de présenter le gouvernement fédéral est vitale pour l'examen que font le Parlement et ses comités des programmes du gouvernement qui ont des répercussions sur l'environnement.

11.24 En 1990, nous avions remarqué l'absence de stratégie environnementale nationale. Au mois de décembre 1990, le gouvernement a annoncé son Plan vert, décrit comme le plan d'action du Canada pour un environnement sain et durable. Le Plan vert fait fond sur de nombreux programmes environnementaux en vigueur et sur de nouveaux qui doivent être annoncés séparément. Le coût de la mise en oeuvre du Plan devrait atteindre trois milliards de dollars en six ans, outre les 1,3 milliard de dollars par année actuellement alloués aux ministères pour les programmes environnementaux.

11.25 Le gouvernement a qualifié le Plan vert de base qui permet d'évaluer les progrès accomplis sur les questions environnementales. Le succès du Plan (de quelque façon qu'on le mesure ou qu'on l'évalue) reposera sur les efforts conjugués de tous les gouvernements, de l'industrie et de chaque Canadien. Le gouvernement a déclaré qu'il présenterait, à partir de 1992, un Énoncé de politique sur l'environnement, dans une allocution annuelle au Parlement. Ces initiatives peuvent constituer des étapes importantes pour l'amélioration des comptes que rend le gouvernement en matière d'environnement.

11.26 Bien que le Plan vert touche les programmes d'un grand nombre de ministères, c'est le ministère de l'Environnement qui dirige son élaboration et sa mise en oeuvre; il est également responsable d'un grand nombre des programmes environnementaux du gouvernement. Par conséquent, c'est à lui qu'incombe d'abord la responsabilité de rendre des comptes au Parlement sur ces programmes, sur leurs coûts et sur leurs résultats.

Le ministère doit rendre compte d'un grand nombre de programmes environnementaux

11.27 Le présent rapport porte surtout sur le Service de conservation et de protection du ministère de l'Environnement, dont les responsabilités, dans les domaines de compétence fédérale, consistent à :

- prévenir, réduire ou éliminer les effets nocifs pour l'environnement associés aux nouveaux projets de développement, aux rejets de polluants et à l'utilisation de produits dangereux;
- s'assurer que les opérations de nettoyage sur les lieux de déversements ou d'enfouissement ont rétabli la qualité de l'environnement à un niveau acceptable;
- s'acquitter de ses responsabilités concernant la gestion judicieuse et la mise en valeur des ressources en eau et en terres du Canada, la gestion des oiseaux migrateurs et des espèces menacées et en péril ainsi que les autres questions nationales et internationales liées à la faune.

11.28 En 1990, nous signalions des lacunes dans l'évaluation que fait le ministère des programmes et dans ses rapports sur les résultats de ces évaluations au Parlement. Nous avions entamé un examen des relations du ministère avec les provinces et avec les autres ministères fédéraux pour l'application des lois fédérales sur l'environnement.

11.29 Nous avions également noté que le partage des compétences entre le fédéral et les provinces rendait presque impossible l'attribution des responsabilités envers la population en matière de protection de l'environnement. Bien qu'un certain nombre d'initiatives soient en cours, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'ont pas encore réussi à clarifier leurs responsabilités respectives sur plusieurs grandes questions, notamment l'évaluation des répercussions sur l'environnement de projets qui sont à la fois de compétence fédérale et provinciale. Le gouvernement escompte toutefois que la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (projet de loi C-13) aiderait à éclaircir certaines de ces responsabilités.

11.30 Il y a aussi chevauchement des responsabilités des ministères à l'administration fédérale, ce qui rend difficile l'attribution de la reddition des comptes aux ministères et organismes.

11.31 Dans cette vérification, nous avons examiné les programmes environnementaux du ministère. Plus précisément, nous avons vérifié dans quelle mesure le ministère gère les activités suivantes avec un souci de l'économie et de l'efficience ainsi que le caractère approprié des procédés qu'il utilise pour mesurer l'efficacité :

- l'incitation au respect des lois fédérales et leur mise en application dans la lutte contre la pollution de l'air, des terres et de l'eau et la prévention dans ce domaine;
- la planification, la coordination et l'établissement des rapports en ce qui a trait à l'administration des responsabilités fédérales en matière d'assainissement et de contrôle de la pollution dans les Grands Lacs.

11.32 Nous avons également vérifié la qualité de l'information sur ces activités présentée dans trois documents importants liés à l'obligation de rendre compte.

Incitation au respect de la loi et mise en application

Étendue de la vérification et critères utilisés

11.33 Pour notre vérification des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application, nous nous sommes concentrés sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) assurée par le ministère, sur ses obligations énoncées à l'article 36 de la *Loi sur les pêches* et sur son

rôle limité dans l'application de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

11.34 Pour gérer économiquement et avec efficience ses activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application et pour favoriser un niveau efficace de conformité avec la loi, le ministère doit :

- avoir conclu des ententes valables avec les provinces et avec d'autres ministères fédéraux;
- établir et respecter un ensemble de politiques, de priorités et de plans;
- allouer et utiliser ses ressources avec efficience en fonction de priorités établies;
- rendre compte de ses résultats par rapport à ses objectifs.

Contexte

11.35 Le ministère encourage les activités qui contribuent à l'assainissement de l'environnement et au maintien de sa qualité. Ces activités consistent, entre autres, à trouver les sources de pollution et leurs causes, à donner des conseils sur les moyens de prévenir la pollution et de rétablir la qualité de l'environnement, à réglementer l'introduction, le transport, l'usage et l'élimination des substances toxiques et à appliquer les lois et règlements dans le domaine de l'environnement.

11.36 Les principaux moyens légaux dont dispose le ministère pour lutter contre la pollution de l'air, des terres et de l'eau et la prévenir sont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et la *Loi sur les pêches*. La LCPE donne au ministère le pouvoir de protéger la santé humaine et l'environnement contre les substances toxiques. Le ministère des Pêches et des Océans est chargé d'appliquer la *Loi sur les pêches*, mais c'est le ministère de l'Environnement qui est chargé d'appliquer l'article 36, qui porte sur le rejet, dans l'eau, de substances nocives pour les poissons. Le ministère collabore avec le ministère des Transports pour assurer le contrôle du transport des déchets dangereux préjudiciables à la santé humaine et à l'environnement.

11.37 Les activités qui visent à faire observer la loi sont diverses. L'incitation au respect de la loi comprend la sensibilisation des sociétés et de la population aux dispositions de la loi et aux moyens d'éviter la pollution. Elle comprend aussi un appui technologique ou fiscal ainsi que d'autres incitatifs économiques. L'application comprend les activités qui visent à relever les infractions, à exiger des mesures de redressement ou, lorsque cela est approprié, à recueillir des preuves et à poursuivre les contrevenants. Les mesures d'application de la loi vont du simple avertissement et des directives aux amendes et à l'emprisonnement.

11.38 L'application rigoureuse des règlements n'est peut-être pas toujours le moyen le plus rentable d'atteindre les buts en matière d'environnement. Toutefois, il arrive que les poursuites soient nécessaires pour montrer que le gouvernement est bien résolu à freiner la pollution.

Observations et recommandations

Retards dans la réglementation des substances toxiques

11.39 La Liste des substances d'intérêt prioritaire a été dressée en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), en février 1989, par un jury indépendant. Cette liste énumère 44 substances actuellement en usage au Canada que l'on considère possiblement nuisibles à la santé des êtres humains et à l'environnement et qui nécessitent en priorité une évaluation. Aux termes de la LCPE, le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social doivent déterminer les risques que posent ces substances pour la santé humaine et l'environnement et décider s'il y a lieu de les réglementer. Même si la LCPE dispose qu'on doit analyser toutes les substances d'ici 1994,

deux seulement ont été examinées à fond, et le ministère ne cesse de prendre du retard sur son calendrier interne. Il travaille actuellement à l'élaboration de règlements visant à contrôler l'usage, l'entreposage, le transport et l'élimination de ces deux substances.

Les attentes en matière de nouveaux règlements

11.40 Le Plan vert suggère que les règlements actuels ne permettent pas de contrôler suffisamment les substances toxiques. On y indique que le gouvernement entend mener à bien l'évaluation des 100 substances d'intérêt prioritaire, d'ici l'an 2000 (y compris les 44 substances qui sont énumérées sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire) et à réglementer les substances qui seront jugées toxiques. Le Plan vert et la LCPE ont créé des attentes. On s'attend en effet à un accroissement important du nombre de règlements environnementaux et à leur mise en application. Toutefois, le ministère a de la difficulté à appliquer les 23 règlements qui existent en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*. De plus, nous n'avons rien vu qui indique que le ministère a bien analysé ce que signifiait la mise en application d'un nombre beaucoup plus élevé de règlements.

Les ententes d'équivalence : des progrès limités

11.41 La LCPE habilite le ministre de l'Environnement à conclure des ententes d'équivalence avec chaque province pour veiller au contrôle des substances toxiques. En signant un accord d'équivalence, le ministre et son homologue provincial conviennent que, dans la province en question, une législation équivalant à un règlement en vertu de la LCPE est en vigueur et que le règlement ne s'applique pas dans cette province. En harmonisant les contrôles fédéraux et provinciaux, les ententes d'équivalence sont censées contribuer à assurer l'uniformité des lois environnementales, des méthodes d'application et du degré de conformité, d'un bout à l'autre du pays.

11.42 Les ententes d'équivalence contribueraient à éliminer les risques de double emploi là où un règlement provincial aurait le même effet que le règlement fédéral. Ce faisant, elles permettraient un échange suffisant d'information sur les mesures d'application et le degré de conformité qu'elles ont atteint. On a élaboré des ententes provisoires et on fait des efforts pour clarifier les critères d'équivalence. Toutefois, au 30 juin 1991, trois ans après la promulgation de la LCPE, aucune entente d'équivalence n'était encore conclue.

Surveillance insuffisante des niveaux de conformité

11.43 Sauf pour les provinces de l'Atlantique, la région côtière de la Colombie-Britannique et les territoires du Nord, la responsabilité fédérale d'appliquer la *Loi sur les pêches* a été déléguée aux provinces. En général, il existe peu de documents officiels au sujet de ces ententes. Qui plus est, le ministère de l'Environnement ne surveille pas suffisamment les activités des provinces, en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. Le ministère ne dispose donc pas d'information valable pour la planification et le contrôle de gestion et ne peut fournir d'information au Parlement sur le degré de conformité avec les règlements qu'il est chargé d'appliquer.

Coordination des mesures d'application avec les autres ministères

11.44 La coordination des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application avec celles des autres ministères fédéraux est nécessaire à la lutte contre la pollution, surtout pour l'application commune de la législation environnementale. Le ministère a signé des protocoles d'entente avec plusieurs ministères, dont les ministères des Pêches et des Océans, des Transports, de la Santé nationale et du Bien-être social et du Revenu national, Douanes et Accise. Ces protocoles d'entente définissent les responsabilités respectives aux termes de diverses lois environnementales et fournissent un cadre pour l'obligation de rendre compte.

Besoin de politiques, de priorités et de buts précis

11.45 Nous avons constaté qu'une politique sur l'incitation au respect de la loi et sur la mise en application était en place pour la LCPE et qu'une autre, pour les dispositions de la *Loi sur les pêches*, en ce qui concerne la protection de l'habitat et la prévention de la pollution, était en voie d'élaboration.

11.46 Le ministère ne peut répartir convenablement ses ressources à défaut d'information claire qui lui permette de déterminer l'importance relative de chaque question environnementale. Or, les priorités en matière d'incitation au respect de la loi et de mise en application n'ont pas été fixées. Le ministère n'a pas indiqué ses priorités pour la qualité de l'environnement, ni le degré de conformité avec les règlements, nécessaire à cette qualité. En outre, l'absence de priorités pour la mise en application empêche de déterminer le type et la combinaison des compétences dont a besoin le personnel chargé de la mise en application.

11.47 Le ministère a introduit, en 1990-1991, un Plan national d'inspection annuel dans lequel sont indiqués le nombre et les types d'inspections qui doivent être effectuées conformément à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Le Plan ne précise pas le degré requis de conformité avec les règlements. En outre, le ministère n'a pas évalué l'efficacité des règlements actuels et d'autres moyens possibles d'obtenir qu'on les respecte.

11.48 Le ministère devrait définir clairement et communiquer l'ordre de priorités des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application ainsi que les niveaux de conformité exigés.

Besoin d'uniformité dans les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application

11.49 Des recueils d'instructions pourraient servir à orienter et à guider les employés et contribuer à garantir qu'ils s'acquittent de leur travail avec efficience et de façon uniforme.

11.50 Le ministère a peu de procédés pour aider les inspecteurs et les enquêteurs. Il a préparé un manuel de l'inspecteur, mais il s'agit plus d'un guide sur les textes réglementaires que sur les façons de procéder. Il fournit peu d'orientation et de conseils sur la façon de mener les inspections et les enquêtes, de préparer et de présenter les dossiers et de recueillir et de garder des preuves en cas de poursuites. Sans guide approprié à l'intention du personnel chargé de l'application de la loi, on ne peut avoir la certitude que les mesures d'application sont uniformes et efficientes.

Il existe peu de procédés pour guider les inspecteurs et les enquêteurs.

11.51 Selon la Politique d'application de la LCPE et le Rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la LCPE, la politique du ministère vise son application uniforme partout au Canada. Cependant, des représentants du ministère nous ont dit qu'ils croient que l'application n'est pas uniforme d'un bout à l'autre du pays.

11.52 Certains fonctionnaires du ministère estiment que plusieurs règlements qui existent en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* ne peuvent être appliqués. Le ministère compte examiner et corriger ces faiblesses. Quoi qu'il en soit, en l'absence générale de données sur l'incitation au respect de la loi et la mise en application, il est pratiquement impossible de déterminer si l'application est assurée uniformément. Le ministère n'a pas évalué les procédés proprement dits et, par conséquent, n'a pas déterminé s'ils étaient valables et uniformes. En outre, le retour d'information pour la planification et le contrôle de gestion est minime.

11.53 Le ministère devrait élaborer un ensemble approuvé d'instructions et de méthodes clairement définies pour ce qui est des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application, veiller à ce qu'il soit communiqué au personnel chargé de l'application de la loi et évaluer périodiquement sa valeur.

L'information qui sert à évaluer les résultats est insuffisante

11.54 Nous n'avons pu trouver suffisamment de données pour démontrer l'efficience ou l'efficacité des activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application. Sans ces données, le ministère ne peut démontrer de façon satisfaisante la gestion de ses programmes ou rendre entièrement compte du caractère économique et efficient de ses activités et de leurs résultats au Parlement.

11.55 Le ministère élabore des systèmes qui fourniront de l'information sur le nombre d'inspections et d'enquêtes et sur leurs résultats - avertissements, accusations et condamnations. Cependant, sans information qui s'y rattache sur le nombre d'emplacements qui nécessitent une inspection et sur le temps consacré aux fonctions d'incitation au respect de la loi et de mise en application, il lui est impossible de prévoir avec exactitude les ressources dont il aura besoin.

On n'a effectué aucune évaluation de l'efficacité des règlements.

11.56 Le ministère n'a pas évalué l'efficacité globale des règlements qu'il applique pour améliorer la qualité de l'environnement ou l'efficacité de ses politiques et plans d'incitation au respect de la loi et de mise en application. En outre, il n'a pas défini de normes de rendement qui pourraient aider à évaluer l'efficacité. Il s'ensuit que le ministère ne dispose pas de suffisamment d'information sur le degré de conformité avec les règlements, ni sur les répercussions sur la qualité de l'environnement de ses activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application.

11.57 Le ministère devrait établir des normes de rendement pour aider à évaluer l'efficacité des règlements et des activités correspondantes d'incitation au respect de la loi et de mise en application.

Conclusion

11.58 À notre avis, le ministère ne dispose pas de suffisamment d'information pour la planification et le contrôle de gestion. Il ne peut donc démontrer que ses activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application ont été gérées avec un souci de l'économie et de l'efficience. En outre, le ministère ne sait pas si ces activités sont efficaces. Le ministère nous a informés qu'il a commencé à prendre des mesures pour rassembler l'information sur l'efficience et l'efficacité de ses activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application.

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Étendue de la vérification et critères utilisés

11.59 Nous avons examiné comment le ministère s'acquitte de ses responsabilités en ce qui a trait à la contribution du Canada à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

11.60 Des plans stratégiques et opérationnels complets, ainsi que des mécanismes d'élaboration et d'exécution des projets, sont nécessaires si le gouvernement veut s'acquitter de ses engagements, en vertu de l'Accord, avec économie et efficience. En outre, des mécanismes d'évaluation du rendement et d'établissement de rapports devraient être en place pour fournir au Parlement et à la population suffisamment

d'information sur la mesure dans laquelle les objectifs de l'Accord ont été atteints.

Contexte

11.61 L'écosystème du bassin des Grands Lacs comprend les cinq Grands Lacs et le territoire à l'intérieur de leur bassin hydrographique. Les lacs constituent près de 20 p. 100 de la réserve mondiale d'eau douce. Le quart de la population canadienne vit dans cette région, lieu d'une des plus grandes concentrations de capacité industrielle du monde.

Il y a eu des résultats positifs, mais il reste beaucoup à faire.

11.62 Plusieurs rapports récents portent sur les préoccupations que suscitent la gravité de la pollution dans les Grands Lacs et ses répercussions sur la santé des habitants de cette région, par exemple, les rapports bisannuels de la Commission mixte internationale, créée pour donner au Canada et aux États-Unis des conseils sur les problèmes frontaliers, y compris celui de l'eau des Grands Lacs. Dans ses quatrième et cinquième rapports, publiés en 1989 et 1990 respectivement, la Commission demande des mesures immédiates en vue de réduire la pollution et de dépolluer les 17 secteurs préoccupants (pièce 11.1) au Canada. En mars 1991, les ministères de l'Environnement, des Pêches et des Océans et de la Santé nationale et du Bien-être social ont publié un rapport intitulé «Les produits chimiques toxiques dans les Grands Lacs et leurs effets connexes», qui attire l'attention sur les problèmes de santé occasionnés par les contaminants toxiques présents dans les Grands Lacs. Même si on a obtenu des résultats positifs en ce qui concerne la dépollution du bassin des Grands Lacs, des problèmes persistent et il reste beaucoup à faire.

11.63 L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, signé en 1972 par le Canada et les États-Unis, a été modifié et élargi en 1978 et en 1987. Il engage les deux pays à rétablir et à maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

11.64 Depuis 1972, grâce à des programmes de coopération menés au Canada et aux États-Unis, on a substantiellement réduit un certain nombre de polluants dans les Grands Lacs. On a réussi, dans une certaine mesure, à intégrer et à coordonner les mesures prises par différents niveaux de gouvernement avec les mesures prises par l'industrie et la population en vue de relever les problèmes de pollution et d'y trouver des solutions. Par conséquent, d'aucuns considèrent l'Accord et la structure de son instauration comme un bon modèle pour les pays qui gèrent des ressources communes.

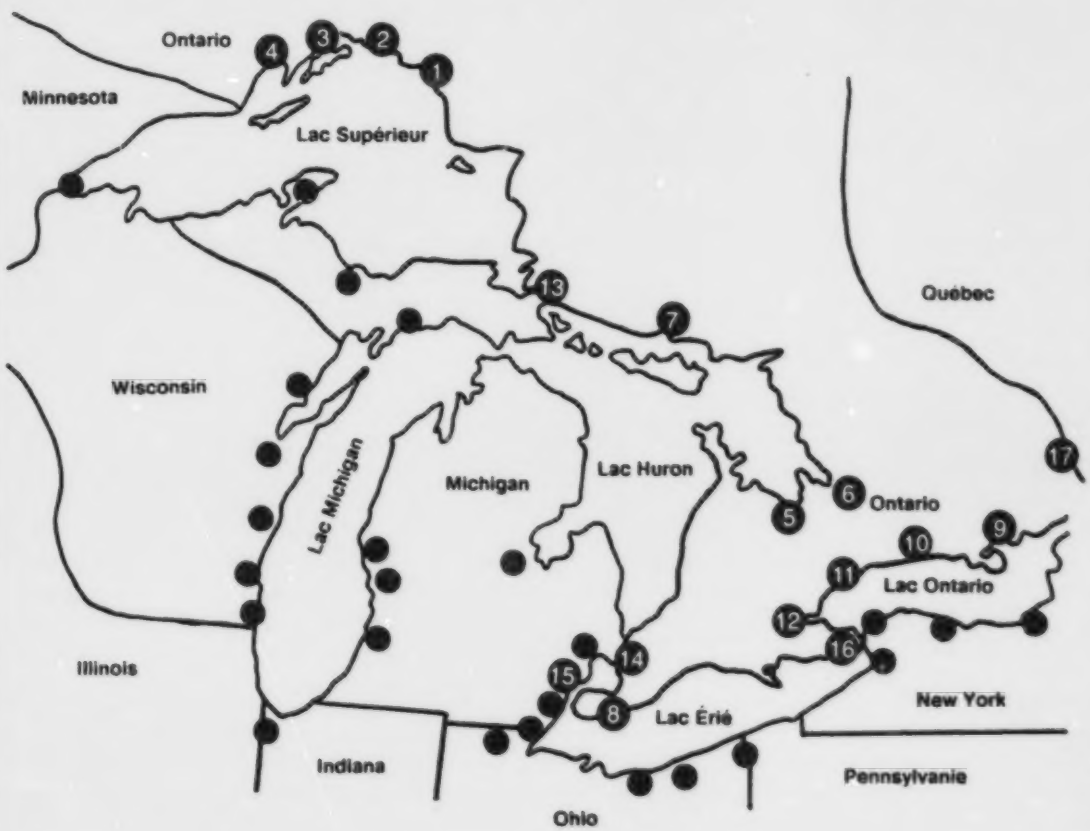
11.65 L'Accord Canada-Ontario de 1986 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs prévoit une collaboration fédérale-provinciale dans l'exécution de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, collaboration qui est nécessaire parce que ce domaine relève en grande partie de la compétence provinciale.

11.66 La responsabilité du respect de cet accord incombe, au niveau fédéral, aux ministères de l'Environnement, des Pêches et des Océans, de l'Agriculture, des Transports, de la Santé nationale et du Bien-être social et des Affaires extérieures. Leurs interventions sont coordonnées par l'intermédiaire du Comité interministériel de l'eau, présidé par le ministère de l'Environnement et par l'intermédiaire de plusieurs autres groupes d'étude.

11.67 En 1990-1991, le budget du ministère pour le Programme relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs s'élevait à environ 17 millions de dollars; le budget consacré à la question de l'eau des Grands Lacs totalisait environ 41 millions de dollars pour tous les ministères fédéraux. Les budgets annuels ont été substantiellement haussés avec le Plan d'action des Grands Lacs, en 1989, et l'Initiative de prévention de la pollution dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent en 1991

Pièce 11.1

SECTEURS PRÉOCCUPANTS DANS LE BASSIN DES GRANDS LACS



● CANADIEN

Lac Supérieur
(1) Port de Peninsula
(2) Baie Jackfish
(3) Baie de Nipigon
(4) Baie du Tonnerre

Lac Huron
(5) Port de Collingwood
(6) Bras Severn
(7) Rivière Spanish

Lac Érié
(8) Port de Wheatley

Lac Ontario
(9) Baie de Quinte
(10) Port Hope
(11) Toronto
(12) Port de Hamilton

● 25 SITES AUX ÉTATS-UNIS

CONJOINT CANADA / É-U

(13) Rivière Sainte-Marie
(14) Rivière Sainte-Claire
(15) Rivière Détroit
(16) Rivière Niagara
(17) Fleuve Saint-Laurent

auxquels ont été consacrés, pour cinq ans, 125 millions de dollars supplémentaires et, pour six ans, 25 millions, respectivement.

11.68 Le Canada, les États-Unis et la Commission mixte internationale sont en voie d'examiner leurs rôles et responsabilités respectifs aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs en vue d'une révision officielle de l'Accord en 1992. Les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et de la province font également l'objet d'un examen depuis l'expiration, le 31 mars 1991, de l'Accord Canada-Ontario, reconduit depuis pour six mois en attendant que soit négocié un nouvel accord. Le moment de ces examens est critique puisque les parties à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ont commencé à s'attaquer aux problèmes de certains des sites contaminés et sources de pollution dans des plans élaborés par les gouvernements, de concert avec l'industrie et la population. Quelques-uns de ces plans, appelés «Plans de mesures correctives», vont bientôt être mis à exécution. Ils ne peuvent réussir sans l'engagement et le soutien financier du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et municipaux.

Observations et recommandations

Lacunes dans la planification stratégique et opérationnelle

11.69 Pour guider les ministères fédéraux qui participent à l'exécution de l'Accord, le ministère a élaboré un cadre détaillé de planification qui englobe les plans opérationnels et stratégiques ministériels et interministériels.

11.70 L'efficacité de la contribution du Canada à l'exécution de l'Accord dépend de l'orientation imprimée par la planification stratégique, que le Comité interministériel de l'eau, qui est présidé par le ministère de l'Environnement, devrait exiger, mais n'exige pas. Les plans stratégiques actuels ne tiennent pas compte de la réouverture, de l'Accord, en 1992, de l'expiration de l'Accord Canada-Ontario, en mars 1991, ni de la réorientation, en 1991-1992, attribuable à la mise en oeuvre des Plans de mesures correctives pour les zones très polluées. Ces lacunes dans les plans stratégiques ont mené à l'élaboration de plans opérationnels qui comportent peu de buts et de délais précis en fonction desquels on pourrait mesurer le rendement.

11.71 Le ministère de l'Environnement devrait élaborer, de concert avec les autres ministères fédéraux et avec la province de l'Ontario, un nouveau plan stratégique pour les années quatre-vingt-dix pour permettre au Canada d'honorer l'ensemble de ses engagements, en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a déjà amorcé le processus d'élaboration d'un nouveau plan stratégique, en consultation avec les autres ministères fédéraux. Au cours de ce processus, la province et le public seront éventuellement appelés à participer, par le biais du Comité ministériel de consultation stratégique sur le Plan d'action des Grands Lacs.*

Lacunes dans le processus des Plans de mesures correctives

11.72 Le processus des Plans de mesures correctives (PMC) répond à une grande partie des préoccupations du Canada quant à la contamination du bassin des Grands Lacs. Ce processus comprend le relevé des secteurs préoccupants, l'élaboration de plans d'assainissement et leur mise en oeuvre. Il met en contact les gouvernements, l'industrie et la population pour une cause commune : rétablir la qualité de l'eau des Grands Lacs de sorte qu'elle soit propre à la consommation, à la baignade et à la pêche. Le processus est extrêmement difficile, vu le nombre d'intervenants, les champs de compétences des divers gouvernements et l'envergure des problèmes.

11.73 Si on se fonde sur des études des coûts d'assainissement des secteurs préoccupants des États-Unis, le coût des mesures d'assainissement prévues dans les PMC du Canada pourrait atteindre plusieurs

milliards de dollars. Les trois niveaux de gouvernement et d'autres organismes devront faire leur part. Aux termes de la politique fédérale actuelle, et les utilisateurs et les pollueurs des ressources doivent payer afin que soit réparti le fardeau du coût.

11.74 Le processus des Plans de mesures correctives a connu des retards et des problèmes étant donné que certains rapports de l'Étape 1 (Définition des problèmes) n'ont pas été complétés de façon à satisfaire à des échéanciers précis. On pourrait régler ces problèmes dans le contexte d'un plan stratégique global pour le processus des Plans de mesures correctives, qui aurait précisé les politiques, priorités, échéanciers et accords de financement afin de guider l'élaboration et la mise en oeuvre de chaque Plan. Ce cadre pourrait alors former la base des rapports à l'intention de la Commission mixte internationale.

***Commentaire du ministère** : Il importe de noter que les retards observés au cours de l'Étape I des Plans de mesures correctives sont largement attribuables à des circonstances incontrôlables par le ministère, compte tenu de la participation importante du public au processus et du désir de ce dernier d'obtenir des rapports sur l'Étape I aussi complets que possible.*

11.75 Sans politiques, priorités, buts et calendriers précis, il n'existe aucun critère qui serve au ministère à rendre compte au Parlement ou à dresser des rapports à l'intention de la Commission mixte internationale au sujet de la mise en oeuvre des PMC canadiens.

11.76 Le ministère devrait élaborer un plan stratégique pour la mise en oeuvre des Plans de mesures correctives (PMC) afin de permettre à chaque équipe chargée d'un PMC de définir des buts et des délais réalistes.

***Commentaire du ministère** : Le ministère élabore actuellement un nouveau plan stratégique de mesures correctives, en collaboration avec la province. Le plan fera l'objet d'une révision par le Comité interministériel de l'eau.*

Conclusion

11.77 Nous croyons que les lacunes que nous avons relevées dénotent un manque de souci de l'économie et de l'efficience dans la gestion de la contribution du Canada à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Qui plus est, nous croyons que l'absence de buts et de délais précis réduit la capacité du ministère de faire rapport au Parlement et à la Commission mixte internationale au sujet des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de l'Accord. Nous notons toutefois que la région de l'Ontario a fait des efforts pour régler les problèmes non résolus en les portant à l'attention de la haute direction et en entreprenant un examen des plans stratégiques.

Rapports qui découlent de l'obligation de rendre compte

Étendue de la vérification et critères utilisés

11.78 Nous avons retenu trois rapports pour notre examen : la Partie III du Budget des dépenses du ministère, pour 1990-1991 et 1991-1992, le Premier rapport présenté par le Canada (décembre 1988), en vertu du Protocole de 1987 sur l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le premier rapport à l'intention du Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (mars 1990). Nous sommes d'avis que ces rapports constituent les documents relatifs à l'obligation de rendre compte les plus importants que produit le ministère.

11.79 Notre objectif était de vérifier si ces documents relatifs à l'obligation de rendre compte préparés par le ministère renferment

une information fiable, pertinente, cohérente, claire et complète qui permette au Parlement et à la population de comprendre et d'évaluer les résultats escomptés et réels des programmes.

Observations et recommandations

La Partie III du Budget des dépenses, pour 1990-1991 et 1991-1992

Introduction

11.80 Les parties III du Budget des dépenses renferment de l'information sur les activités prévues et menées ainsi que les dépenses de chaque ministère. Selon la politique du Conseil du Trésor, la Partie III «vise à améliorer l'obligation du gouvernement de rendre compte au Parlement en fournissant des renseignements plus nombreux et plus judicieux sur les programmes gouvernementaux, afin que les parlementaires puissent effectuer un meilleur examen des dépenses».

Information insuffisante

11.81 La politique du Conseil du Trésor précise également que la Partie III devrait «contenir suffisamment de renseignements pour permettre aux députés de comprendre et d'évaluer le rendement escompté et réel du programme quant aux résultats et aux ressources qui y sont affectées». Nous avons trouvé des exemples, tant dans la Partie III de 1990-1991 que dans celle de 1991-1992, d'information suffisante et utile. Par exemple, la Partie III du ministère, pour 1991-1992, donne une description claire du Plan d'action pour le Saint-Laurent : ses principaux éléments, ses objectifs quinquennaux et les coûts de chaque élément ainsi que les buts précis pour l'exercice en cours.

11.82 Cependant, il y a des cas où les résultats escomptés et les résultats réels sont indiqués en termes si vagues qu'ils ne peuvent guère servir de fondement à l'obligation de rendre compte. Dans d'autres cas, les buts et budgets à long terme sont indiqués, mais les buts et budgets pour l'exercice en cours ne le sont pas; pour certains éléments importants, aucun chiffre n'est donné sur les ressources. Les parties III du ministère ne comportent pas de renvois qui soulignent où on peut trouver cette information d'importance.

Omission de comparer les résultats aux plans

11.83 L'obligation de rendre compte ne porte pas uniquement sur les dépenses. Les personnes à qui les deniers publics sont confiés devraient aussi rendre compte de leurs résultats en comparant les réalisations avec les plans.

L'obligation de rendre compte ne porte pas uniquement sur les dépenses.

11.84 Les parties III du ministère montrent rarement le lien entre les résultats et les plans. Par exemple, l'élaboration et la mise en oeuvre des Plans de mesures correctives (PMC) pour 17 sites très contaminés au Canada est une activité importante dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. À la Partie III de 1991-1992, il est indiqué que cinq PMC canadiens avaient franchi la première étape (Identification des problèmes environnementaux) en 1990-1991. Mais elle n'indique pas le nombre de PMC qui auraient dû franchir cette étape ni les conséquences des retards, le cas échéant. En fait, le retard est substantiel. Selon la Partie III précédente, la première étape aurait été franchie pour les 17 Plans de mesures correctives, en 1990-1991, et dix de ces plans en seraient à la fin de la deuxième étape (la sélection des mesures correctives et des mesures de réglementation).

11.85 Le ministère devrait fournir suffisamment d'information dans la Partie III du Budget des dépenses, ou indiquer les renvois où il est possible de la trouver, afin d'aider le Parlement et la population à comprendre et à évaluer les plans et les

résultats du ministère. Si on n'a pas atteint les résultats prévus, le ministère devrait expliquer pourquoi et faire une estimation des conséquences que cela comporte.

Manque d'information sur les facteurs externes

11.86 Un grand nombre de facteurs externes peuvent nuire à la capacité d'un ministère de mener à bien ses plans et d'atteindre ses objectifs. L'information sur ces facteurs aide le Parlement à juger du caractère raisonnable des objectifs du ministère, de ce qu'il compte faire pour les atteindre et de ce qu'il a accompli. Elle aide également le Parlement à comprendre les obstacles auxquels fait face le ministère.

11.87 Dans sa Partie III de 1990-1991, le ministère de l'Environnement déclare que «les autorités fédérales participeront à un programme national de décontamination de tous les terrains jugés dangereux au Canada». Selon ce document, on compte, au Canada, environ 1 000 terrains contaminés qui constituent un danger pour la santé humaine ou pour l'environnement. Cinquante d'entre eux sont «orphelins» (les pollueurs responsables sont inconnus); leur décontamination exigera l'intervention directe du gouvernement. Quant aux autres terrains, «les parties responsables sont connues et il leur reviendra d'effectuer la dépollution à leurs frais». À la Partie III de 1990-1991, il est indiqué que la part du ministère aux frais de dépollution sera de 150 millions de dollars en cinq ans.

11.88 On omet de signaler, dans ce document, plusieurs obstacles à la réussite probable de ce programme. Ce ne sont pas tous les terrains contaminés qui ont été repérés. Les coûts réels de dépollution des terrains contaminés ne sont pas connus. (Cependant, la US Environmental Protection Agency estime que l'assainissement coûtera entre 20 à 40 millions de dollars américains par terrain qui relève de sa compétence.) Le nombre de terrains «orphelins» pourrait s'accroître substantiellement si des propriétaires déclarent faillite ou décident d'abandonner leurs biens-fonds plutôt que de les dépolluer. On omet aussi d'indiquer à la Partie III qu'il pourrait ne pas y avoir d'installations acceptables pour entreposer ou détruire sans risque toutes les substances toxiques enlevées des terrains.

11.89 Les obstacles et incertitudes sont si nombreux qu'il n'est pas clair que tous les terrains contaminés seront dépollués dans cinq ans ou si les 150 millions de dollars suffiront à couvrir la part des coûts qu'assume le gouvernement fédéral. À défaut de connaître ces obstacles, le Parlement et la population pourraient croire que la somme de 150 millions de dollars et le délai de cinq ans sont plus sûrs que les circonstances permettent de le croire.

11.90 Le ministère devrait fournir, dans la Partie III du Budget des dépenses, de l'information sur les obstacles importants à l'atteinte des objectifs des programmes et il ne devrait projeter que les résultats qu'il est possible d'obtenir avec les ressources demandées.

Conclusion

11.91 Nous avons constaté que la Partie III du Budget des dépenses renferme de l'information fiable, pertinente, cohérente, claire et complète sur certaines des activités du ministère. Malheureusement, nous avons aussi trouvé des cas où l'information ne l'était pas. Les parties III du ministère pourraient constituer un excellent document d'information et d'obligation de rendre compte si elles étaient dans l'ensemble aussi bien préparées que certaines de leurs sections. Tant qu'il n'y aura pas uniformité de la qualité, les parties III du ministère ne pourront être jugées plus que satisfaisantes.

Les parties III ne pourront être jugées plus que satisfaisantes.

11.92 En règle générale, l'information que renferme la Partie III, pour 1991-1992, était plus informative et plus complète que celle pour 1990-1991, ce qui dénote des efforts du ministère pour améliorer la présentation de l'information.

Les rapports du Canada, en vertu du Protocole de 1987 sur l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Introduction

11.93 Aux termes du Protocole de 1987, le Canada et les États-Unis doivent publier, tous les deux ans, des rapports à l'intention de la Commission mixte internationale sur les progrès réalisés dans la poursuite d'objectifs précis énumérés dans des annexes de l'Accord. Nous avons examiné le premier rapport du Canada, daté de décembre 1988, et une version provisoire du Rapport de 1990. Les deux rapports ont été préparés en collaboration avec la province de l'Ontario.

Manque d'information sur les résultats

11.94 Nous avons trouvé insatisfaisant le Rapport de 1988 à l'intention de la Commission mixte internationale sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, tant comme document d'information que comme document relatif à l'obligation de rendre compte à la population. Ce document est difficile à lire et à comprendre. L'information sur les réalisations par rapport aux objectifs précis de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs était incomplète. Le plus important est qu'on omet de montrer, dans le rapport, les progrès dans l'élimination des substances toxiques présentes dans les Grands Lacs.

Amélioration du rapport

11.95 Nous avons remarqué des améliorations dans la version provisoire du Rapport de 1990, qui donne en détail les progrès réalisés jusqu'au 31 décembre 1990. Il se divise en deux parties : un aperçu des questions discutées et un résumé technique qui permettent de communiquer l'information à deux types de lecteurs. Le Rapport de 1990 est beaucoup plus facile à lire que le Rapport de 1988 et le jargon technique y est utilisé au minimum. L'une des caractéristiques particulièrement utiles du dernier rapport est qu'il renferme la liste des noms, adresses et numéros de téléphones des personnes qui peuvent fournir de plus amples renseignements sur certaines questions.

11.96 En dépit des améliorations mentionnées, la version provisoire du Rapport de 1990 présente le même grand défaut que le Rapport de 1988. Elle n'indique pas si on a atteint les objectifs globaux de l'Accord. Elle renferme beaucoup d'information sur les recherches, les études et les consultations. On y signale qu'on élabore des Plans de mesures correctives, des lois et des règlements. Toutefois, elle n'indique pas si l'élimination des substances toxiques dans les Grands Lacs progresse.

Et les poissons, et les plages?

Les travaux dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs sont censés restaurer et protéger l'«utilisation salutaire» dans les zones visées, ce qui signifie la réouverture des plages et la possibilité de manger le poisson et le gibier. L'obligation de rendre compte à la population suppose que la population a le droit de connaître les progrès réalisés. Combien de plages seront réouvertes au public, et quand? Quand les avertissements concernant la consommation de poisson seront-ils levés?

11.97 Le rapport du Canada sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs devrait indiquer les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs globaux de l'Accord.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a reconnu la nécessité d'établir un rapport pour les parties, qui soit axé sur les résultats et a amorcé la planification nécessaire pour s'assurer que les futurs rapports soient axés sur les résultats.*

Le rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)

Introduction

11.98 Aux termes de la LCPE, le ministère doit soumettre un rapport annuel au Parlement sur ses activités d'administration et d'application de la Loi. Le ministre a présenté, en décembre 1990, le premier rapport «annuel», qui couvre les 21 mois depuis la promulgation de la Loi, le 30 juin 1988, jusqu'au 31 mars 1990. Il est déclaré dans le Rapport que la Loi est «la clé des lois et règlements fédéraux sur l'environnement».

Un document rédigé clairement

11.99 Le rapport sur la Loi est écrit dans une langue simple et claire. Il est bien structuré et facile à suivre. Malheureusement, certains renseignements essentiels manquent et rien n'indique où le lecteur peut les trouver. Certains autres renseignements pourraient induire en erreur.

Information insuffisante

11.100 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est un texte législatif complet qui porte sur plusieurs aspects de la protection de l'environnement. Dans son rapport, le ministère ne traite pas de toutes les parties importantes de la Loi, mais se concentre plutôt sur trois éléments : les substances toxiques, l'immersion de déchets en mer et l'application. Le rapport ne traite nullement de deux autres volets importants de la loi, ceux qui portent sur les substances nutritives et la pollution atmosphérique internationale. En outre, on ne donne aucune explication de ces omissions. Le lecteur ne sait pas si c'est parce que ces questions sont sans importance ou parce que le ministère n'a pas encore décidé de s'y attaquer.

11.101 Certains renseignements suscitent plus de questions chez le lecteur qu'ils ne lui apportent de réponses. Le rapport indique qu'on a mené plus de 5 800 inspections pendant la période d'un an et demi, depuis la promulgation de la LCPE. Ce chiffre ne signifie rien si le lecteur ne sait pas combien il faudra d'inspections pour protéger l'environnement, la vie humaine et la santé. Le rapport indique qu'il y a eu plus de 300 cas (5,5 p. 100) d'infraction. Ces infractions sont-elles sérieuses? Sont-elles attribuables à des accidents ou à de la négligence? Le plus important serait de connaître les effets des infractions sur la santé humaine et sur l'environnement? Le rapport laisse ces questions sans réponse.

Pour le lecteur : certains renseignements laissent plus de questions que de réponses.

L'information incomplète ou choisie pourrait induire en erreur

11.102 Pourquoi est-il important d'avoir de l'information complète? Même l'information juste et précise peut donner un tableau trompeur si une partie importante de cette information n'est pas donnée. Le Parlement et la population ont droit au tableau complet pour se faire une opinion. Les exemples qui suivent montrent pourquoi.

11.103 Le rapport grossit-il le niveau réel des sanctions susceptibles d'être imposées aux contrevenants à la loi? Le texte du rapport donne l'impression que les sanctions sont sévères, que la Loi est dure envers les contrevenants, puisqu'il indique une sanction minimale de 200 000 $ et de six mois de prison. Il s'agit là en fait des sanctions maximales en vertu de la plupart des articles de la Loi et non des sanctions minimales. L'annexe 1 du rapport révèle que les sanctions réelles sont beaucoup moins sévères qu'il ne le laisse supposer. Au cours des 21 mois couverts par le rapport, seulement cinq sociétés ou particuliers ont été poursuivis, pour neuf infractions, et reconnus coupables. L'amende moyenne, pour chacune des neuf accusations, est inférieure à 3 000 $.

L'amende la moins élevée qui soit signalée s'est élevée à 500 $.

11.104 Les 44 substances d'intérêt prioritaire seront-elles évaluées dans les délais prévus? Une partie substantielle du Rapport est consacrée aux 44 substances dont il faut évaluer en priorité les effets sur la santé humaine et sur l'environnement. Il y est indiqué que la date limite de l'évaluation de ces substances est le 11 février 1994, sans qu'on y mentionne que pour bon nombre d'entre elles, le ministère avait déjà fixé une date bien antérieure à la date indiquée. En outre, le rapport n'indique pas que le ministère a déjà pris du retard sur le calendrier initial et qu'il pourrait même avoir de la difficulté à respecter les dates révisées. Le rapport ne donne pas d'information sur les conséquences environnementales possibles d'un dépassement des dates limites fixées.

11.105 La politique d'incitation au respect et de mise en application de la LCPE donne-t-elle les résultats voulus? Comme il est mentionné aux paragraphes 11.39 à 11.58 du présent chapitre, il existe de graves lacunes dans l'administration de la politique du ministère sur l'incitation au respect et la mise en application de la loi. En dépit de ces lacunes, le rapport donne l'impression que la politique est efficace et que les règlements en vertu de la LCPE sont appliqués comme il se doit.

11.106 L'absence de certains renseignements et la minimisation des retards et des problèmes d'application des règlements peuvent influer fortement sur le message véhiculé par le rapport. Le lecteur peut se faire une impression de la situation qu'on y présente alors qu'elle est sensiblement différente des faits.

11.107 Le ministère devrait fournir dans le rapport toute l'information importante dont le lecteur pourrait avoir besoin pour comprendre l'ampleur des problèmes et leurs conséquences possibles ainsi que l'étendue des mesures prises par le ministère pour les régler. Le document devrait mentionner l'information supplémentaire qui existe et l'endroit où la trouver.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* permet-elle de protéger l'environnement et la santé humaine?

11.108 Le titre intégral de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) se décrit comme la *Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé*. Le rapport sur la LCPE ne mentionne pas cet objectif important, ni n'explique comment les diverses activités menées en vertu de la Loi contribuent à ce qu'il soit atteint.

11.109 Le ministère devrait indiquer, dans son rapport, dans quelle mesure la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* atteint l'objectif général, qui est de protéger l'environnement, la vie humaine et la santé.

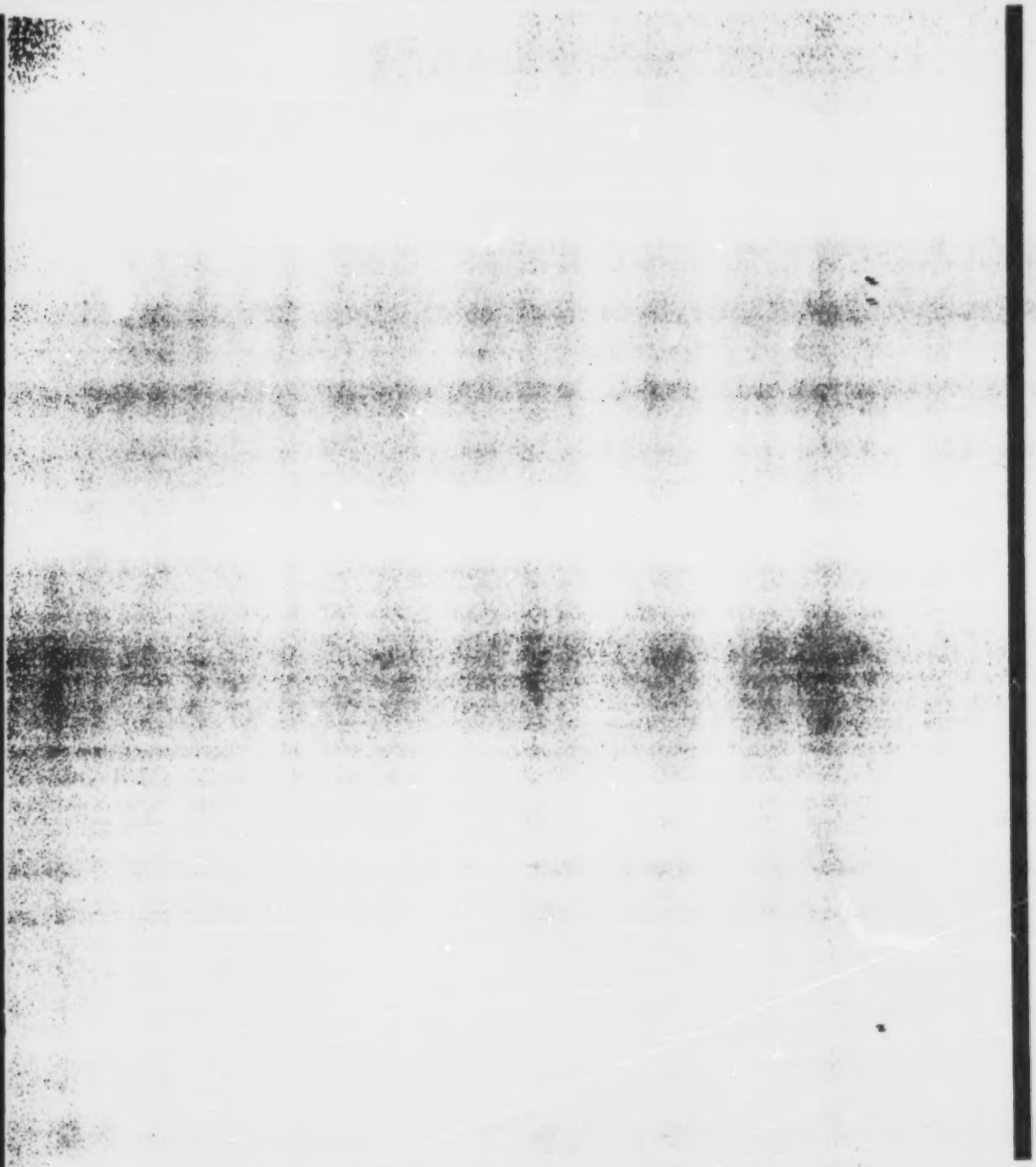
Conclusion

11.110 Bien que nous ayons trouvé ce rapport bien structuré et écrit dans une langue claire, nous sommes d'avis qu'il est loin d'être aussi utile qu'il pourrait l'être. Il n'indique pas comment la loi contribue à la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé. L'information fournie est choisie et incomplète. Nous estimons que le rapport de décembre 1990 sur la LCPE ne constitue pas un document d'information et d'obligation de rendre compte satisfaisant.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a effectué des changements au rapport annuel de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1990-1991; ces changements traitent des préoccupations au sujet de l'information incomplète et des résultats environnementaux.*

L'obligation de rendre compte au Parlement demeure un problème

11.111 Au chapitre un de son Rapport de 1990, le vérificateur général recommandait au gouvernement de concevoir des mécanismes acceptables d'obligation de rendre compte en rapport avec ses responsabilités environnementales. À cette fin, il faudrait déterminer clairement qui est responsable de quoi aux divers niveaux de gouvernement et comment le gouvernement fédéral informerait le Parlement sur la mesure dans laquelle il s'acquitte de ses responsabilités. Aucun éclaircissement n'a encore été apporté à ce sujet. Nous trouvons toujours que la capacité du ministère de l'Environnement de rendre des comptes au Parlement sur la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs laisse à désirer.



Chapitre 12

Le ministère des Affaires extérieures
Cotisations versées aux organisations internationales

Le ministère des Affaires extérieures

Cotisations versées aux organisations internationales

Points saillants

12.1 Pour le ministère des Affaires extérieures, la coopération multilatérale est au coeur des objectifs de la politique étrangère du Canada. Conformément à son engagement envers la coopération multilatérale, le Canada s'est fait une règle au fil des ans d'adhérer à la plupart des organisations internationales, par exemple, l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, et de participer à la plupart des tribunes internationales. La contribution du Canada aux organisations internationales est supérieure, par habitant, à celle de la plupart des pays industrialisés (paragraphes 12.5 à 12.7).

12.2 Chaque année, la concurrence pour obtenir des fonds publics s'intensifie tandis que de nouvelles activités doivent être financées. De nouveaux problèmes émergent à l'échelle mondiale, alors que de nombreuses questions demeurent sans solution. Désormais, le ministère devra veiller à ce que la gestion de ses activités de coopération multilatérale soit plus rigoureuse. La situation financière actuelle exige des choix difficiles (12.86).

12.3 Le ministère et le Parlement seraient en meilleure position de prendre des décisions avisées si l'on changeait la façon de gérer et de rendre compte des activités multilatérales, soit :

- formuler plus clairement les objectifs et les priorités de la politique étrangère en ce qui a trait à la participation aux activités multilatérales et veiller à une meilleure planification des activités (12.23 à 12.30);

- «prendre du recul» et évaluer périodiquement si, et jusqu'à quel point, l'appartenance à une organisation internationale sert les objectifs de la politique étrangère canadienne. Des représentants du ministère nous ont mentionné qu'ils s'interrogent sur certains programmes ou particularités de quelques organisations, dont l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (12.31 à 12.40);

- développer des façons innovatrices d'amener la réforme administrative de certains organismes de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Leur administration n'a pas évolué sensiblement malgré les efforts soutenus du Canada à cet effet depuis de nombreuses années, aussi bien à titre individuel qu'en collaboration avec d'autres pays industrialisés (12.41 à 12.62);

Points saillants (suite)

- préciser les relations et les responsabilités en matière de coordination entre les ministères participants (12.63 à 12.76);

- mettre à la disposition du Parlement des données plus complètes pour justifier l'utilisation des ressources affectées aux activités multilatérales et renforcer le consensus quant au rôle du Canada, aux objectifs de sa politique étrangère et aux moyens choisis pour mettre en oeuvre ces activités (12.77 à 12.84).

12.4 Le ministère peut tirer d'utiles leçons de sa longue et vaste expérience au sein d'organisations internationales. Implanter les changements que nous recommandons permettrait au Canada de retirer davantage de sa participation aux organisations internationales. Ainsi, de concert avec d'autres pays, le Canada pourrait contribuer à améliorer la gestion à l'intérieur du système des Nations Unies (12.85).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	12.5
La coopération multilatérale, élément clé de la politique étrangère du Canada (12.5)	
Contexte	
Le mandat multilatéral du ministère	12.8
La gestion de la participation du Canada	12.11
Objectif et étendue de la vérification	12.16
Observations et recommandations	
Lacunes de gestion au ministère	12.23
Le ministère n'a pas suffisamment cherché à combler les lacunes portées à son attention (12.23)	
Pertinence et avantages de l'appartenance aux organisations internationales	12.31
Il y a lieu d'évaluer périodiquement l'appartenance du Canada aux organisations internationales (12.31)	
Efforts en vue d'amener des réformes au sein du système des Nations Unies	12.41
Des années d'efforts soutenus n'ont pas donné lieu à des changements substantiels (12.41)	
Certaines lacunes en matière de gestion peuvent compromettre les chances de succès (12.47)	
Le ministère doit réexaminer sa façon d'envisager la réforme (12.58)	
Obligation de rendre compte des réalisations du Canada	12.63
Besoin de préciser les relations et les responsabilités en matière de coordination entre ministères participants (12.63)	
L'information communiquée au Parlement	12.77
Le Parlement ne dispose pas de l'information requise pour examiner les dépenses et les activités multilatérales du Canada (12.77)	
Conclusion	12.85

Table des matières (suite)

Pièces

12.1 Paiements versés aux organisations internationales par le gouvernement canadien
12.2 Plusieurs directions générales de l'administration centrale et plusieurs missions participent aux activités multilatérales
12.3 Cotisations versées à des organisations internationales visées par la présente vérification
12.4 Le système des Nations Unies
12.5 Efforts pour amener la réforme du système des Nations Unies
12.6 L'obligation de rendre compte des réalisations est ambiguë

Le ministère des Affaires extérieures

Cotisations versées aux organisations internationales

Introduction

La coopération multilatérale, élément clé de la politique étrangère du Canada

12.5 La coopération multilatérale est généralement perçue comme un moyen efficace d'aborder les questions et les problèmes qui transcendent les secteurs de compétence nationale. Ces dernières années ont été marquées par une interdépendance croissante à l'échelle mondiale et une institutionnalisation sans précédent de la coopération intergouvernementale.

12.6 Le Canada a toujours été un membre actif au sein des organisations et des tribunes internationales, s'acquittant scrupuleusement de ses obligations à leur endroit. De fait, le ministère des Affaires extérieures est d'avis que la coopération multilatérale est au coeur des objectifs de la politique étrangère canadienne. Selon le ministère, le Canada, à titre de puissance moyenne, a davantage d'influence sur la scène internationale lorsqu'il se joint à d'autres pays, sur une base multilatérale, dans les dossiers d'intérêt mondial. Face à l'émergence de nouveaux enjeux, le Canada a réitéré son intention de poursuivre une politique étrangère dynamique et indépendante qui prône un internationalisme constructif.

12.7 Le gouvernement a énoncé son engagement envers la coopération multilatérale et il la perçoit comme un moyen efficace d'atteindre ses objectifs, entre autres en matière de politique étrangère. Au fil des ans, le Canada s'est fait une règle de devenir membre de la plupart des organisations internationales et de participer à la plupart des tribunes internationales. Pays relativement peu peuplé, au PNB élevé, le Canada contribue davantage, par habitant, aux organisations internationales que la plupart des pays industrialisés.

Contexte

Le mandat multilatéral du ministère

12.8 En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures*, celui-ci a les pouvoirs et la responsabilité de conduire les affaires extérieures du Canada. Aux termes de cette loi, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures «est chargé des communications officielles entre le gouvernement du Canada... et... les organisations internationales», et il «mène les négociations internationales auxquelles le Canada participe». Le gouvernement n'est pas tenu d'obtenir l'autorisation du Parlement pour devenir membre d'une organisation internationale. Habituellement, lorsque le Canada décide d'adhérer à une telle organisation, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures obtient un décret l'autorisant «à préparer et à délivrer un Instrument d'acceptation de la Constitution» de l'organisation. Cependant, l'autorisation d'effectuer des paiements à l'organisation doit être accordée par le Parlement au moyen de lois de crédit.

12.9 Les relations entre le Canada, en tant que membre d'une organisation, et l'organisation elle-même sont régies par l'acte constitutif de l'organisation. Celui-ci précise l'objet de l'organisation et ses méthodes administratives et de gestion. Un membre a peu d'influence à lui seul sur une organisation et, encore moins, sur l'ensemble du système des Nations Unies. De même, le ministère ne peut fixer le montant de sa cotisation à une organisation internationale. Celle-ci dépend du

budget de l'organisation et de la formule sur laquelle les membres se sont entendus pour calculer la quote-part de chacun. D'autres ministères et organismes versent également des contributions à des organisations internationales, la plupart à titre volontaire (voir la pièce 12.1). L'étendue de la présente vérification, définie au paragraphe 12.17, porte sur les pratiques de gestion liées au versement des cotisations par le ministère des Affaires extérieures.

12.10 Outre le ministère des Affaires extérieures, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux participent à des activités multilatérales. Le ministère estime être responsable d'assurer une «participation canadienne de qualité» à toutes les activités multilatérales. À cette fin, il doit compter sur ces autres ministères et organismes lorsque les programmes relèvent de leur secteur de compétence.

La gestion de la participation du Canada

12.11 La gestion des affaires multilatérales au ministère relève du Programme des intérêts du Canada à l'étranger, lequel couvre toutes les activités du ministère, sauf une. Ce programme a pour objectif global de «mener à bien la politique étrangère du Canada et, plus spécifiquement, promouvoir au plan international les objectifs nationaux de croissance économique, d'expansion du commerce, de paix et de sécurité, de souveraineté et d'identité nationales, ainsi que de justice sociale...»

12.12 Aux Affaires extérieures, un certain nombre de directions générales à l'administration centrale et de missions à l'étranger gèrent les activités multilatérales. Quelques-unes, notamment les missions permanentes du Canada auprès des Nations Unies, à New York et à Genève, s'occupent principalement d'affaires multilatérales (voir la pièce 12.2). Pour 1991-1992, le ministère prévoit verser 128,9 millions de dollars en cotisations à des organisations internationales, exception faite de la participation canadienne

Pièce 12.1

PAIEMENTS VERSÉS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES PAR LE GOUVERNEMENT CANADIEN
Exercice se terminant le 31 mars 1990

Remarque :
De plus, les souscriptions, les prêts et les avances versés ou accordés aux organisations internationales, y compris aux institutions financières, s'élevaient à 6,2 milliards de dollars et la valeur estimative du capital sujet à appel, des engagements et des garanties se chiffrait à 14,4 milliards au 31 mars 1990.

Source : Comptes publics 1989-1990

aux activités de maintien de la paix de l'OTAN et de l'ONU (voir la pièce 12.3). La quote-part du Canada au budget de ces organisations varie; elle est d'environ 3 p. 100 dans le cas du système des Nations Unies, mais de plus de 25 p. 100 dans le cas de quelques organisations plus petites. Le ministère des Affaires extérieures doit également assumer des coûts de fonctionnement liés aux activités multilatérales. D'après les données les plus récentes du ministère, nous estimons que ces dépenses se sont élevées à quelque 37 millions en 1989-1990. Cette somme comprend les salaires et les avantages sociaux d'environ 55 employés de l'administration centrale à Ottawa et de 60 personnes en poste dans les missions permanentes à l'étranger, les frais de participation à des conférences et les charges d'exploitation.

Pièce 12.2

PLUSIEURS DIRECTIONS GÉNÉRALES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET PLUSIEURS MISSIONS PARTICIPENT AUX ACTIVITÉS MULTILATÉRALES

Source : Budget des dépenses 1991-1992

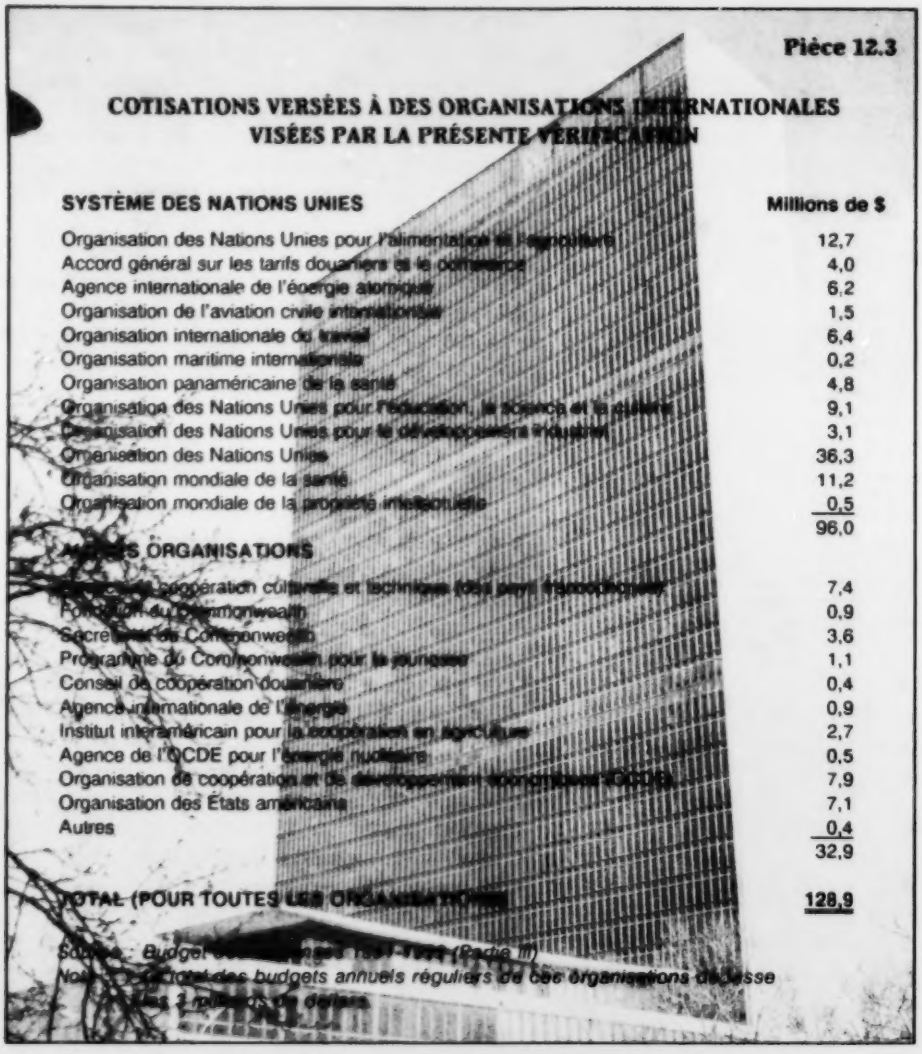
12.13 Le Canada souscrit à nombre d'organisations dont les membres sont, pour la plupart, des gouvernements d'États souverains. Ces organisations internationales peuvent être d'envergure mondiale, comme l'ONU, régionale, comme l'Organisation des États américains, ou il peut s'agir de regroupements politiques ou linguistiques, comme le Commonwealth et la Francophonie. Chaque organisation est unique, tant par sa mission, sa taille, le nombre de ses membres que par sa culture. Par contre, la structure et le fonctionnement de la plupart d'entre elles souscrivent aux mêmes principes fondamentaux de gestion, notamment au plan de leur direction.

12.14 À titre de membre d'organisations internationales, le Canada participe activement à plusieurs tribunes. Celles-ci comprennent, entre autres, des conférences régulières, comme la rencontre annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, ainsi que des conférences de diverses institutions spécialisées de l'ONU, comme l'Organisation mondiale de la santé. En 1989 seulement, 220 de ces conférences ont eu lieu sous l'égide du système des Nations Unies. Les représentants du Canada participent souvent à titre de membres des organes directeurs ou des conseils d'administration de ces organisations.

12.15 Selon le ministère, la gestion des activités multilatérales canadiennes consiste principalement à élaborer et à coordonner la politique étrangère, à mener les relations institutionnelles et à veiller à ce que les organisations utilisent efficacement les fonds mis à leur disposition. Le ministère représente habituellement le Canada aux réunions de l'ONU à New York et il participe fréquemment aux réunions des organismes à caractère plus technique, surtout lorsque des questions d'ordre politique sont en jeu. Nous avons noté que l'administration centrale est responsable principalement de coordonner la préparation de documents d'information et d'exposés de principe pour la gouverne des délégations canadiennes qui participent à des rencontres et à des conférences, ainsi que d'approuver la liste des délégués provenant de divers ministères, d'autres ordres de gouvernement, des universités et d'autres institutions. Elle est aussi chargée d'inviter des observateurs, y compris des députés, à se joindre aux délégations canadiennes. De leur côté, les missions à l'étranger entretiennent des relations suivies, officielles ou non, avec des institutions et avec d'autres délégations étrangères auprès de l'ONU et d'autres organismes.

Objectif et étendue de la vérification

12.16 Nous avions pour objectif de promouvoir l'obligation de rendre compte, de même que l'examen, par le Parlement, des



Pièce 12.3

COTISATIONS VERSÉES À DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES VISÉES PAR LA PRÉSENTE VÉRIFICATION

SYSTÈME DES NATIONS UNIES	Millions de $
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	12,7
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	4,0
Agence internationale de l'énergie atomique	6,2
Organisation de l'aviation civile internationale	1,5
Organisation internationale du travail	6,4
Organisation maritime internationale	0,2
Organisation panaméricaine de la santé	4,8
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	9,1
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	3,1
Organisation des Nations Unies	36,3
Organisation mondiale de la santé	11,2
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	0,5
	96,0
AUTRES ORGANISATIONS	
Agence de coopération culturelle et technique (des pays francophones)	7,4
Fondation du Commonwealth	0,9
Secrétariat du Commonwealth	3,6
Programme du Commonwealth pour la jeunesse	1,1
Conseil de coopération douanière	0,4
Agence internationale de l'énergie	0,9
Institut interaméricain pour la coopération en agriculture	2,7
Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire	0,5
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	7,9
Organisation des États américains	7,1
Autres	0,4
	32,9
TOTAL (POUR TOUTES LES ORGANISATIONS)	**128,9**

Source : Budget [illegible] (Partie III)

Note : Le total des budgets annuels réguliers de ces organisations dépasse 2 milliards de dollars.

activités, des dépenses et des résultats obtenus dans l'exécution de la politique étrangère du Canada par voie multilatérale.

12.17 Nous avons vérifié les pratiques de gestion du ministère des Affaires extérieures de même que les comptes que celui-ci doit rendre au sujet des cotisations versées aux organisations internationales (voir la pièce 12.3) ainsi que les dépenses de fonctionnement reliées aux activités multilatérales. Pour déterminer s'il existe des moyens satisfaisants permettant de mesurer l'efficacité et d'en faire état, nous avons vérifié si, et de quelle façon, le ministère évaluait les avantages et les autres conséquences de la participation du Canada aux organisations internationales. Nous avons également cherché à savoir si le ministère faisait part de ses conclusions de manière à favoriser un examen et un débat publics sur la valeur de l'option multilatérale comparativement à d'autres options.

12.18 Nous avons examiné des rapports d'organisations internationales, qui exposent leur situation financière, leur mode de

fonctionnement et d'autres aspects de leur administration, des procès-verbaux de leurs conférences et assemblées, les dossiers du ministère sur l'activité multilatérale ainsi que des études et des rapports qui font autorité dans ce domaine, notamment les résultats de vérifications et d'inspections menées par d'autres pays. Nous avons interrogé des agents du service extérieur en poste à Ottawa et dans deux importantes missions permanentes auprès d'organisations internationales, des responsables de certains organismes de l'ONU et quelques représentants d'autres pays membres. Nous avons également assisté à des réunions de comités interministériels. Nous n'avons pas vérifié l'efficience et l'efficacité des organisations internationales à qui le Canada verse des fonds.

12.19 Bien que l'étendue de la présente vérification ne fasse pas état des activités multilatérales de ministères et d'organismes autres que le ministère des Affaires extérieures, nous faisons quelques observations sur les dispositions prises par le ministère au chapitre de la coordination, en raison du rôle central qu'il est appelé à jouer en matière de politique étrangère du Canada. Nous avons donc interrogé à ce sujet des fonctionnaires de certains ministères participants.

12.20 Nous reconnaissons que la gestion des activités multilatérales qui découle de la politique étrangère doit être examinée à la lumière de la situation financière et du régime d'austérité qui prévalent à l'heure actuelle.

12.21 En 1988, la Vérification interne du ministère a présenté un rapport sur la gestion des subventions et des contributions, y compris les cotisations versées aux organisations internationales. Nous avons passé en revue le travail effectué par la Vérification interne et pouvons confirmer la validité d'un grand nombre de ses observations. Nous n'avons pu fonder notre vérification sur les résultats des évaluations de programmes, le ministère n'ayant pas évalué l'efficacité de ses activités dans le domaine multilatéral. Nous n'avons pas davantage pu nous servir des résultats de l'Examen ministériel, étude spéciale réalisée en 1990 par le ministère, puisque la question des cotisations versées aux organisations internationales n'y a pas été examinée de manière approfondie.

12.22 Nous avons l'intention, dans les années à venir, de vérifier les pratiques de gestion d'autres ministères et organismes qui effectuent des paiements aux organisations internationales. L'an prochain, nous examinerons les paiements versés aux banques multilatérales de développement par l'Agence canadienne de développement international et par le ministère des Finances.

Observations et recommandations

Lacunes de gestion au ministère

Le ministère n'a pas suffisamment cherché à combler les lacunes portées à son attention

12.23 Des problèmes importants liés à la gestion des activités multilatérales, mis en évidence par les vérifications internes du ministère et par d'autres études, n'ont pas reçu une attention suffisante. Citons entre autres la nécessité de formuler plus clairement les objectifs et les priorités et de mieux planifier les activités.

12.24 Nous nous attendions à ce que la direction du ministère cherche à combler en temps opportun les lacunes relevées par les vérifications internes et d'autres études.

12.25 Nous avons constaté que la direction du ministère n'a pas donné suite aux recommandations de la Vérification interne de 1988. Le ministère n'a pas fait connaître les raisons pour lesquelles il n'a pas donné suite à ces recommandations et la Vérification interne n'a pas réagi devant les lenteurs du ministère. D'autres études ont également souligné l'imprécision des objectifs, des priorités et des politiques de gestion liés aux activités multilatérales. Les plus récentes études sur les ressources du ministère, tout comme l'Examen

ministériel effectué en 1990, ont mis en lumière la nécessité de renforcer le processus de planification et d'établissement des priorités dans les missions, conclusion dont nous avons régulièrement fait état, notamment dans notre Rapport de 1989.

Le ministère était déjà au fait de la nécessité de formuler plus clairement ses objectifs et ses priorités et de mieux planifier ses activités.

12.26 Notre vérification a permis de confirmer que certaines grandes questions, liées à la gestion des activités et des paiements multilatéraux et déjà signalées par la Vérification interne, doivent être abordées, soit :

- la nécessité d'établir des objectifs opérationnels précis et d'évaluer l'efficacité des activités;
- la nécessité de mettre en place une politique administrative portant sur la gestion des cotisations aux organisations internationales;
- la nécessité de conseiller les agents responsables quant à l'utilisation de l'information fournie par les organisations bénéficiaires;
- la possibilité de confier la responsabilité du financement de certaines organisations internationales à d'autres ministères;
- la nécessité de mettre en place un système de surveillance et de suivi des mesures et des réformes adoptées dans le cadre des systèmes budgétaire et administratif de l'ONU.

12.27 La Vérification interne a souligné l'importance de préciser les politiques et d'améliorer les mesures de contrôle, compte tenu du fractionnement de la responsabilité administrative entre les diverses directions générales du ministère et d'autres ministères et organismes. Les agents du service extérieur qui venaient d'être affectés à un nouveau poste ne comprenaient pas le processus de gestion des cotisations, non plus que le rôle et les responsabilités des nombreux joueurs et ignoraient où demander conseil. De plus, la direction ne fournissait au personnel chargé d'administrer ces cotisations ni indication sur les sources de renseignements possibles, ni instructions, ni conseils.

12.28 En mars 1988, le Comité de vérification et d'évaluation du ministère approuvait les résultats et les recommandations du rapport de la Vérification interne; le Comité s'est alors demandé si le ministère des Affaires extérieures devait continuer de se charger du versement des cotisations aux organisations internationales ou s'il devait plutôt confier cette responsabilité à d'autres ministères ou organismes. Il avait été convenu que les gestionnaires responsables examineraient s'il était avantageux pour le ministère de continuer d'administrer ces cotisations ou s'il était possible d'atteindre ses objectifs à moindres frais en suivant les méthodes rationalisées que recommandaient les vérificateurs. Toutefois, nous avons constaté que cet examen n'a jamais été effectué.

12.29 Nous croyons qu'en ne cherchant pas à combler les lacunes portées à son attention, le ministère n'a pas su consolider sa capacité de prendre des décisions stratégiques et adopter une approche plus rigoureuse pour gérer ses activités multilatérales.

12.30 Le ministère devrait s'assurer que :

- **les gestionnaires cherchent à corriger les lacunes portées à leur attention au chapitre de la gestion des activités multilatérales et donnent suite aux recommandations qui émanent de rapports de vérification interne et d'autres d'examens entérinés par son Comité de vérification et d'évaluation;**
- **la Vérification interne effectue un suivi de la mise en oeuvre de ces recommandations.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord.*

Pertinence et avantages de l'appartenance aux organisations internationales

Il y a lieu d'évaluer périodiquement l'appartenance du Canada aux organisations internationales

12.31 Au fil des ans, le Canada a adhéré à de nombreuses organisations internationales. Face à l'évolution de la situation internationale, à l'émergence de nouveaux problèmes à l'échelle mondiale et aux contraintes financières auxquelles le ministère est confronté, il est important d'évaluer périodiquement la pertinence et les avantages de faire partie des organisations internationales et de participer aux diverses facettes de la coopération multilatérale. De telles évaluations pourraient servir à améliorer la formulation de politiques, à prendre des décisions plus avisées, à réorienter les programmes, à préciser les objectifs et à déterminer les priorités en matière de programmes et d'activités.

Pour décider de la nature et de l'ampleur de sa participation aux diverses facettes de coopération multilatérale, le ministère doit être renseigné sur les avantages que le Canada en retire et savoir si les objectifs sont atteints.

12.32 Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires extérieures formule des objectifs précis en matière d'adhésion et de participation aux organisations internationales. Nous nous attendions aussi à ce qu'il prenne périodiquement un certain «recul» pour évaluer les avantages et la pertinence de sa participation à ces organisations, compte tenu des objectifs visés, et qu'il en fasse rapport. Ces évaluations devraient tenir compte aussi bien des effets négatifs que positifs et, le cas échéant, relever les conséquences imprévues.

12.33 Nous avons constaté que le ministère ne dispose pas de l'information nécessaire pour déterminer dans quelle mesure l'appartenance du Canada aux organisations internationales sert les objectifs de sa politique étrangère, et pour évaluer le degré de pertinence de ces organisations ou de leurs activités pour le Canada. D'une part, les objectifs du ministère en matière d'activités multilatérales ne sont pas énoncés clairement. D'autre part, le ministère n'a pas défini les avantages qu'il espère retirer de son appartenance aux organisations internationales et n'a pas évalué si celle-ci était pertinente ou contribuait à atteindre certains objectifs, notamment ceux de la politique étrangère canadienne. La mission du Canada auprès de l'ONU à Genève signale que l'appartenance à certaines organisations semble être moins fondée pour le Canada à l'heure actuelle qu'à l'époque où le pays a adhéré à ces organisations. Des fonctionnaires du ministère nous ont dit que, dans le contexte de la politique extérieure, ils s'interrogent sur la pertinence pour le Canada de certains programmes ou particularités de quelques organisations, dont l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

12.34 Le ministère indique qu'il évalue ses réalisations, mais de façon informelle, dans le cadre de ses activités courantes, notamment au moment de la préparation de documents d'information à l'intention des délégués qui participent à des conférences et en étudiant les commentaires que lui font parvenir les délégués dans des télex et des rapports finals. Ces activités peuvent certes jouer un rôle important dans le cadre des activités courantes de gestion et d'élaboration de politiques, mais elles ne visent pas en soi à évaluer formellement les avantages que le Canada retire de sa participation aux organisations internationales, ni à analyser ces avantages à la lumière des objectifs fixés en vue de décider de la nature et de l'ampleur de la participation du Canada aux diverses facettes de la coopération multilatérale.

12.35 Nous croyons qu'il serait raisonnable et approprié que le ministère précise ses objectifs, formule ses attentes et recueille des données sur les avantages réels que le Canada retire de ses principales activités dans le domaine multilatéral. On devrait également

prendre en considération les conséquences imprévues de ces activités, qu'elles soient négatives ou positives.

12.36 Le ministère pourrait en premier lieu définir clairement les objectifs de la politique étrangère canadienne en ce qui a trait aux activités multilatérales. Il pourrait ensuite évaluer dans quelle mesure les activités multilatérales permettent de poursuivre ces objectifs. Cette démarche pourrait être appliquée aux organisations qui bénéficient de contributions financières importantes ou dont les objectifs semblent se rapprocher ou, au contraire, s'éloigner des objectifs visés par le Canada. Nous reconnaissons que, pour mener à bien l'évaluation des activités multilatérales, il faudra faire appel à des personnes compétentes, capables de porter des jugements impartiaux, en temps opportun.

12.37 Un élément important de ce genre d'évaluation consiste à recueillir et à analyser les données qui proviennent des organisations internationales. Nous avons constaté que le ministère ne reçoit pas des organisations le genre de rapports qui lui donneraient l'assurance quant aux résultats obtenus et aux objectifs atteints. Pour ce faire, il faudrait avoir accès aux évaluations produites par les organisations elles-mêmes. Selon une récente étude menée en Suède, les mécanismes d'évaluation en place dans les organisations internationales devraient être renforcés et les résultats de ces évaluations mieux utilisés par le gouvernement suédois. Aux États-Unis, une étude du General Accounting Office sur le système d'évaluation interne de l'ONU arrivait à la conclusion que les évaluations indépendantes des programmes de développement de l'ONU permettaient aux gestionnaires américains de prendre des décisions au sujet de la participation américaine à ces programmes.

12.38 Une évaluation périodique des activités multilatérales et de l'appartenance aux organisations internationales permettrait au ministère de trouver réponse à des questions clés :

- Quelle valeur le Canada accorde-t-il à la nature et à l'ampleur de sa participation à l'organisation?
- Chacun des objectifs et des activités de l'organisation correspond-il toujours aux objectifs de la politique étrangère ou aux autres objectifs du Canada? Quel rôle le Canada devrait-il jouer au sein de l'organisation? Les avantages que le Canada en retire servent-ils ses objectifs?
- Chaque organisation a-t-elle atteint sa mission et ses objectifs? Est-elle prête à relever les défis des années quatre-vingt-dix?
- L'adhésion et la participation du Canada à ces organisations a-t-elle eu des conséquences imprévues?

12.39 En cette période où les ressources du ministère sont de plus en plus limitées, le ministère se doit de posséder l'information pertinente sur les avantages de la participation canadienne et de savoir jusqu'à quel point les objectifs visés ont été atteints. Il serait alors mieux en mesure d'établir des critères lui permettant de prendre des décisions avisées en ce qui concerne l'allocation de ses ressources ainsi que la nature et l'ampleur de sa participation aux diverses facettes de la coopération multilatérale.

12.40 Le ministère devrait :

- **énoncer plus clairement les objectifs de la politique étrangère du Canada en ce qui a trait aux activités multilatérales;**
- **rechercher et recueillir des renseignements sur les avantages qu'il en retire ainsi que sur les conséquences imprévues;**
- **évaluer périodiquement si les objectifs multilatéraux visés ont été atteints;**
- **se servir de ces données pour décider de la nature et de l'ampleur de sa participation aux diverses facettes de la coopération multilatérale.**

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Toutefois, en raison des compressions budgétaires depuis nombre d'années, il nous a été impossible de mener périodiquement une évaluation exhaustive et indépendante afin de déterminer si les activités des organisations internationales répondent aux objectifs de la politique étrangère canadienne et à nos préoccupations en matière de gestion. L'appartenance aux organisations internationales est un acquis découlant de la politique gouvernementale établie. En dernière analyse, la participation aux organisations internationales repose sur l'importance pour le Canada de pouvoir prendre part aux décisions qui touchent ses intérêts.*

Efforts en vue d'amener des réformes au sein du système des Nations Unies

Des années d'efforts soutenus n'ont pas donné lieu à des changements substantiels

12.41 Le ministère a fait des efforts considérables pour améliorer la gestion administrative et financière de certains organismes des Nations Unies sans pour autant savoir clairement si ses efforts seraient couronnés de succès à l'intérieur d'un délai raisonnable.

12.42 Le Canada a réitéré son appui aux initiatives visant à améliorer les activités administratives et financières du système des Nations Unies. Selon la direction du ministère, un système efficient et efficace est d'une importance capitale pour trouver des solutions aux problèmes mondiaux. Pendant de nombreuses années, le ministère s'est engagé à amener «de l'interieur» une réforme administrative de l'ONU comme telle et de certaines de ses institutions spécialisées qu'on dit mal gérées et inefficaces.

12.43 Nous escomptions que de tels efforts seraient orientés vers des activités dont les résultats pourraient être identifiés et obtenus dans un délai raisonnable. Nous nous attendions à des résultats précis, que l'on pourrait attribuer aux efforts du Canada, seul ou avec l'aide d'autres pays membres.

12.44 Nous avons examiné les efforts déployés par le Canada au sein de quatre organisations internationales majeures : l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les cotisations qui seront versées à ces organisations en 1992 sont évaluées à 66,6 millions de dollars, soit 52 p. 100 de la totalité des paiements visés par la présente vérification.

Le ministère devrait envisager différemment la réforme administrative de certains organismes des Nations Unies.

12.45 Nous reconnaissons que pendant plusieurs années, le ministère s'est employé à amener «de l'intérieur» des réformes d'un certain nombre d'organismes et dans l'ensemble du système. Il ressort de notre examen des rapports sur les organismes des Nations Unies ainsi que de nos entrevues avec leurs représentants et avec un certain nombre de représentants d'autres pays membres qu'il y a eu peu de changements substantiels. En outre, le ministère ne pouvait apporter de preuves à l'effet que des progrès importants avaient été enregistrés. Les efforts de réforme ont peut-être empêché une plus grave détérioration de l'administration de certaines organisations des Nations Unies; n'empêche que nous demeurons préoccupés par certains rapports qui continuent de faire état de gaspillage et d'inefficacité. Année après année, de nombreux rapports de vérification, d'évaluation et d'inspection sur l'ONU contiennent des observations et des recommandations portant sur les mêmes grandes lacunes. Les pays membres et la direction de l'ONU ont encore beaucoup à faire pour améliorer l'administration de certains organismes et institutions spécialisées des Nations Unies. Le ministère des Affaires extérieures est lui aussi de plus en plus

préoccupé par cette situation. Un nouveau Secrétaire général de l'ONU devrait être nommé sous peu. L'on pense de plus en plus au ministère que le moment est tout indiqué pour accorder la priorité à l'amélioration de la gestion au sein du système des Nations Unies.

12.46 Les principaux problèmes financiers du système des Nations Unies n'ont pas encore été résolus, y compris la crise budgétaire chronique causée par les arriérés des contributions des membres. Ainsi, à part quelques compressions de personnel et des changements administratifs au sein de l'Organisation, il n'y a aucune preuve que des modifications majeures des principales politiques et pratiques de l'ONU en matière de personnel aient eu lieu. De plus, en avril 1990, le Secrétaire général a reconnu que «... des réformes insuffisantes ont eu lieu dans l'ensemble de la structure...» du système des Nations Unies (traduction). Enfin, il n'y a pas eu de changements administratifs significatifs à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, bien qu'en 1989, les pays membres se soient entendus sur un ensemble de réformes touchant cette organisation.

Certaines lacunes en matière de gestion peuvent compromettre les chances de succès

12.47 De nombreux facteurs indépendants de la volonté du ministère l'empêchent d'obtenir les résultats escomptés, par exemple, la nature même du système des Nations Unies, un système complexe (voir la pièce 12.4), que l'on dit lent, hautement politisé, difficile à gérer et peu enclin à la réforme. En outre, les changements significatifs qu'un seul membre peut apporter sont limités, qu'il agisse seul ou en collaboration avec d'autres pays dont la cotisation est élevée.

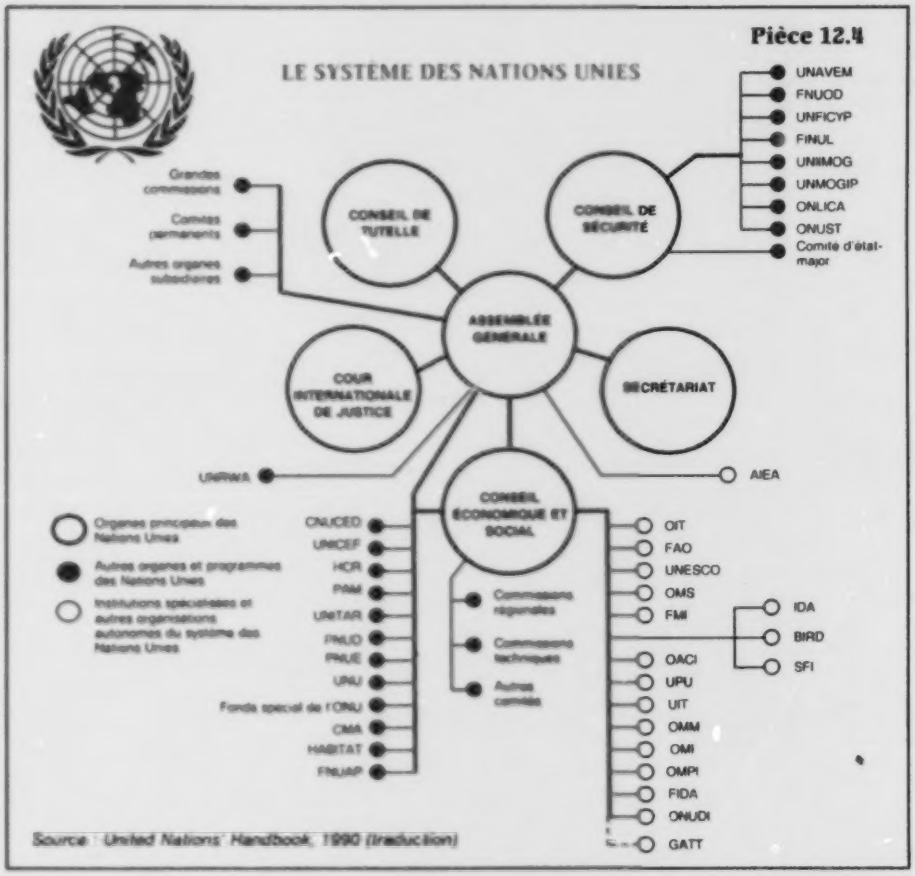
12.48 D'autres facteurs qui peuvent compromettre les chances de succès relèvent de l'insuffisance des pratiques de gestion du ministère dans le cadre des activités multilatérales. Ce sont, notamment, une trop grande dispersion de ses ressources en raison de sa participation à la plupart des tribunes et des comités des Nations Unies, le manque de compétences spécialisées dans les domaines financier et budgétaire et le fait qu'il travaille surtout avec des groupes composés exclusivement de représentants de pays industrialisés.

12.49 Le ministère n'a pas concentré ses efforts. Le ministère participe à quantité de tribunes et s'occupe de nombreux dossiers sans énoncer clairement ses priorités. C'est le cas notamment de sa participation active dans le cadre d'efforts internationaux visant à améliorer l'administration du système des Nations Unies.

12.50 Les représentants canadiens ont déployé, au moins depuis cinq ans, des efforts visant à favoriser les changements qui leur semblaient nécessaires pour améliorer l'administration du système des Nations Unies. Ils ont participé à une foule de discussions et de débats qui portaient sur la structure, les méthodes, la coordination ainsi que sur les rouages administratifs et financiers au sein des Nations Unies. Ces discussions ont eu lieu à l'intérieur de nombreuses tribunes telles que l'Assemblée générale, la Cinquième Commission, le Conseil économique et social, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité du programme et de la coordination et le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement.

12.51 Dans plusieurs de ces tribunes, le ministère n'a pas déterminé de façon acceptable quelles étaient les priorités du Canada et vers quoi il fallait orienter les efforts. De ce fait, les représentants canadiens ont été confinés à réagir, au meilleur de leur jugement, à la plupart des points à l'ordre du jour des conférences et des réunions des organisations, sans orientation quant aux sujets qui auraient dû être poursuivis plus à fond. On aurait pu, par exemple, consacrer moins de temps aux questions de procédure.

12.52 Le manque de compétences financières et budgétaires. Le ministère a également tenté d'améliorer le processus de budgétisation des institutions spécialisées de



Source : *United Nations' Handbook, 1990 (traduction)*

Un diagramme simplifié du système complexe des Nations Unies.

l'ONU. En 1987, des agents du service extérieur, dont les compétences financières et budgétaires étaient limitées, ont élaboré un ensemble de propositions (le «Livre bleu») destinées à résoudre les problèmes financiers et budgétaires de ces institutions.

12.53 Les propositions du Livre bleu n'ont pas été retenues. La plupart des problèmes qui nécessitent une réforme, tels que le manque d'information sur les activités et le rendement des organisations ainsi que les retards accusés dans le versement des contributions, demeurent inchangés.

12.54 À notre avis, le Livre bleu essayait de traiter les symptômes, sans aller au fond des problèmes. Ses lacunes techniques l'emportaient sur ses mérites et il n'existait pas de stratégie de mise en oeuvre. Malgré leurs connaissances financières et budgétaires limitées, les agents du service extérieur canadien étaient libres d'utiliser le Livre bleu comme bon leur semblait.

12.55 Une étude réalisée par des experts a conclu que «le Livre bleu a été généralement mal accepté, fort probablement parce qu'il était trop technique et détaillé pour susciter en haut lieu l'énergie politique nécessaire pour favoriser ce genre d'initiatives» (traduction).

12.56 Collaborer avec les pays en développement pour faire avancer les objectifs de réforme. Pendant de nombreuses années, le Canada a activement cherché à amener la réforme des institutions spécialisées de l'ONU, en collaboration étroite avec des pays ayant des préoccupations semblables. Le Canada prend part entre autres aux délibérations du «Groupe de Genève», composé de pays industrialisés qui contribuent

chacun au moins un pour cent du budget des institutions spécialisées. Le Groupe se penche sur les questions d'ordre financier et administratif de ces institutions. Un groupe analogue, le «Groupe de Camberly», créé en 1986 pour coordonner les efforts de réforme de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, regroupe 13 pays dont le financement représente quelque 80 p. 100 du budget total de la FAO.

12.57 Le ministère a reconnu la nécessité d'alliances plus vastes et les limites de ne participer qu'aux seuls travaux du Groupe de Genève. Le Groupe s'est confiné à des questions d'ordre financier et administratif, dont certaines ont peu d'importance et qui ne touchent pas suffisamment aux questions de programme. De plus, le Groupe ne compte aucun représentant de pays en développement. Par ailleurs, les membres du Groupe de Camberly ont dernièrement reconnu que la participation de représentants de pays en développement à leurs délibérations ferait avancer les objectifs de réforme de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

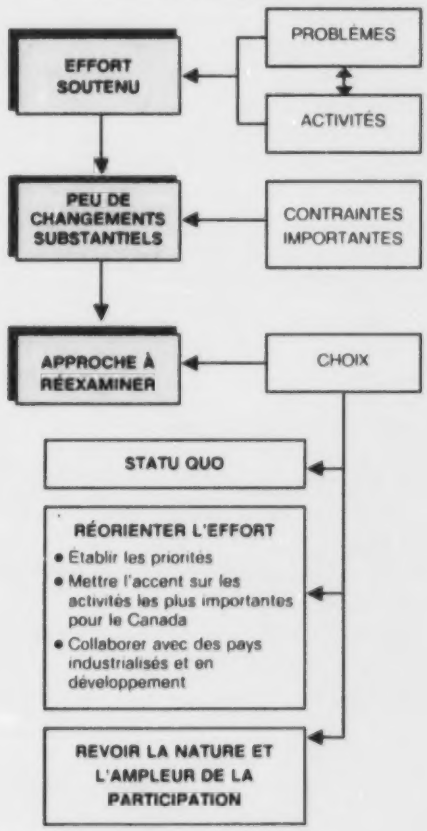
Le ministère doit réexaminer sa façon d'envisager la réforme

12.58 Poursuivre dans la même voie les efforts de réforme soulève plusieurs questions. Il est peu probable que la méthode adoptée jusqu'à présent en vue d'assainir la gestion du système des Nations Unies puisse donner les résultats escomptés. À notre avis, si le ministère veut respecter son engagement envers la coopération multilatérale, il lui faudra revoir sa façon d'envisager la réforme du système des Nations Unies (pièce 12.5).

12.59 Les efforts devront mettre l'accent sur les activités les plus importantes pour le Canada. Le ministère doit réorienter ses efforts et s'intéresser principalement aux organisations et aux programmes les plus importants pour le Canada et les plus susceptibles de contribuer à la réalisation de ses objectifs multilatéraux. Il faudra pour cela établir des priorités, viser à atteindre les objectifs canadiens et éliminer les activités improductives.

Pièce 12.5

EFFORTS POUR AMENER LA RÉFORME DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES



Le ministère doit revoir sa façon d'envisager la réforme de certaines organisations des Nations Unies.

12.60 Le ministère pourrait inciter davantage les organisations à s'adapter à l'évolution du contexte politique, économique et social des années quatre-vingt-dix. Par exemple, le Canada a vigoureusement préconisé entre autres la politique de «croissance zéro» au sein du système des Nations Unies. À l'avenir, le ministère devra trouver d'autres moyens efficaces pour encourager les organisations à éliminer de façon sélective les programmes

désuets au profit de nouveaux programmes essentiels. Par ailleurs, contrairement à de nombreux autres pays membres, le Canada a toujours scrupuleusement respecté ses obligations financières envers les organisations internationales. Le ministère est donc bien placé pour continuer à promouvoir des mécanismes qui résoudraient efficacement le problème des arriérés de cotisations annuelles. Ces cotisations constituent une source importante de financement multilatéral.

12.61 Une collaboration plus étroite avec les pays en développement a ses avantages. Travailler en étroite collaboration avec d'autres pays membres peut être bénéfique, notamment pour partager la tâche laborieuse de veiller à l'utilisation judicieuse des fonds par les organisations bénéficiaires. De fait, la nécessité de collaborer avec les pays en développement afin d'amener des réformes n'est pas une idée nouvelle. Il est important, cependant, que leurs besoins et leurs priorités puissent être pris en considération. Il s'agit de trouver un terrain d'entente et des résolutions communes.

12.62 Le ministère devrait :

- **établir les priorités en vue d'améliorer davantage l'administration d'organisations internationales;**
- **mettre l'accent sur les organisations et les programmes les plus importants pour le Canada;**
- **s'efforcer de collaborer davantage avec des groupes qui comprennent des pays en développement aussi bien qu'industrialisés pour amener des changements dans les organisations internationales.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Nous reconnaissons que l'on ne comble pas certaines des lacunes qui touchent le système multilatéral, malgré les efforts conjugués du Canada et d'autres pays qui partagent les mêmes opinions. La recherche de «l'efficience à l'état pur» ne permet pas d'obtenir à long terme les résultats escomptés; elle entraîne la division et empêche d'obtenir l'appui d'autres membres pour accroître l'efficacité des organisations. L'effort de réforme doit viser les programmes dans les organisations qui touchent le plus aux questions de l'heure.*

Nous reconnaissons que travailler avec des groupes composés exclusivement de représentants de pays industrialisés a ses limites et qu'il est nécessaire de collaborer plus étroitement avec les pays en développement pour régler les problèmes chroniques de gestion dans le système des Nations Unies. Souvent, les priorités de ces pays face aux réformes diffèrent de celles du Canada, mais il est essentiel d'en tenir compte.

Obligation de rendre compte des réalisations du Canada

Besoin de préciser les relations et les responsabilités en matière de coordination entre ministères participants

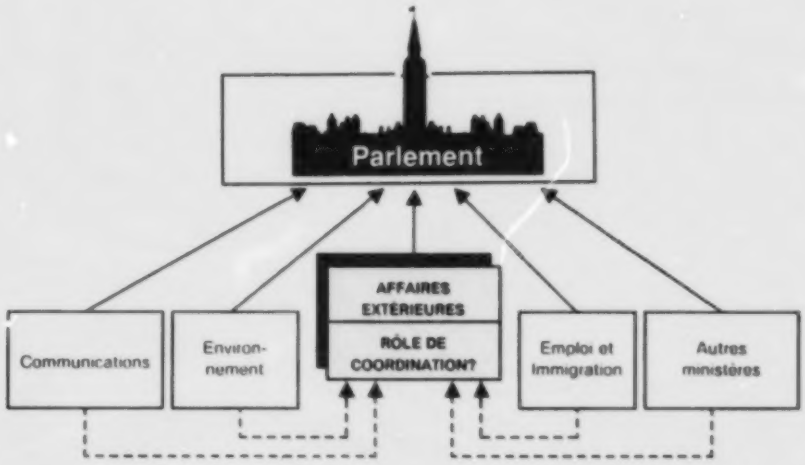
12.63 Lorsque d'autres ministères et organismes gouvernementaux ont un rôle à jouer, l'obligation du ministère des Affaires extérieures de rendre compte au Parlement des cotisations versées aux organisations internationales et des réalisations du Canada au sein de ces organisations est ambiguë (voir la pièce 12.6). Il n'existe pas d'entente écrite entre les Affaires extérieures et les autres ministères au sujet de leurs rôles et responsabilités propres.

L'obligation de rendre compte de la participation et des réalisations du Canada au sein des organisations internationales est ambiguë.

12.64 Le ministère estime être responsable d'assurer une «participation canadienne de qualité» aux activités de toutes les organisations internationales. En même temps, il reconnaît que les autres ministères déterminent les politiques qui relèvent de leur secteur d'activité

Pièce 12.6

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES RÉALISATIONS EST AMBIGUË



Lorsque d'autres ministères et organismes gouvernementaux ont un rôle à jouer, l'obligation du ministère des Affaires extérieures de rendre compte au Parlement de la participation et des réalisations du Canada au sein des organisations internationales est ambiguë.

et de compétence et, à ce titre, participent à la conduite des activités multilatérales. Ainsi, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social joue un rôle de premier plan en ce qui a trait aux questions techniques touchant l'Organisation mondiale de la santé. Dans certains cas, ce sont les autres ministères qui versent les cotisations, notamment celles à l'Organisation météorologique mondiale et à l'Union internationale des télécommunications.

12.65 Nous nous attendions à ce que le ministère définisse clairement la «participation canadienne de qualité» et qu'il communique cette définition aux autres ministères et organismes participants. Nous nous attendions de plus qu'il assure la coordination de la participation canadienne au sein des organisations internationales. Ce rôle de coordination consisterait entre autres à :

- évaluer, avant que le Canada ne devienne membre d'une organisation, l'intérêt d'y adhérer, compte tenu de sa politique étrangère et de ses autres objectifs, y compris ceux des autres ministères;
- déterminer dans quelles circonstances les autres ministères devraient se charger des cotisations aux organisations internationales dont le Canada est membre;
- préciser avec les autres ministères les rôles et les responsabilités de chacun, y compris en ce qui a trait à l'évaluation des réalisations des organisations internationales;
- évaluer périodiquement si l'adhésion et la participation à une organisation donnée servent les objectifs de la politique étrangère du Canada;
- fournir un point de référence pour permettre l'examen détaillé par le Parlement.

12.66 Définir et communiquer ce que signifie l'expression «participation canadienne de qualité». Nous avons constaté que le ministère n'avait ni défini, ni communiqué clairement aux autres ministères participants sa position quant à l'obligation de rendre compte de la qualité de la participation aux organisations internationales. Une telle définition permettrait de mettre au point des indicateurs de rendement applicables aux

activités multilatérales du Canada. La situation actuelle est source d'ambiguïté pour les nombreuses parties en cause. Par exemple, quel ministère est chargé de faire en sorte que le Canada soit bien représenté dans les postes clés au sein des conseils d'administration et de la direction des organisations internationales?

12.67 On a évalué la pertinence d'adhérer à certaines organisations. Nous avons constaté que de telles évaluations ont été effectuées dans le cadre des deux plus récentes adhésions du Canada a des organisations internationales. Dans un cas, c'est un autre ministère qui s'est chargé de l'évaluation, mais le ministère des Affaires extérieures l'a approuvée par la suite.

12.68 Il faut préciser l'obligation de rendre compte du ministère des Affaires extérieures quant aux cotisations versées par les autres ministères. Certaines cotisations versées aux organisations internationales sont payées à même les budgets d'autres ministères et organismes du gouvernement. Il ne semble exister aucun critère précisant dans quelles circonstances le versement des cotisations devrait relever de ces ministères et organismes. Ceci soulève des questions sur l'obligation de rendre compte du ministère des Affaires extérieures à l'égard des activités multilatérales financées par les autres ministères.

12.69 Ainsi, le Canada est récemment devenu membre de l'Organisation internationale pour les migrations. Bien que les programmes d'immigration à l'étranger relèvent du ministère des Affaires extérieures, c'est la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui verse la cotisation. En ce qui a trait aux autres institutions techniques, la situation est fort différente. En effet, le ministère des Affaires extérieures paie les cotisations à l'Organisation mondiale de la santé et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

12.70 Nous reconnaissons les mérites de la participation des autres ministères. Cependant, les responsabilités seraient mieux définies s'il existait des critères pour déterminer quand il appartient aux autres ministères de payer et quels devraient être les rôles et les responsabilités de chacun, tel que décrit dans les paragraphes qui suivent.

12.71 Préciser les rôles et les responsabilités de chaque ministère. Nous avons examiné comment les ministères s'entendent entre eux, particulièrement en ce qui concerne les responsabilités et les mécanismes d'évaluation des organisations internationales dont le Canada est membre. Nous avons constaté que les autres ministères qui participent à des activités multilatérales agissaient de façon indépendante, sans entente écrite avec les Affaires extérieures sur les rôles et les responsabilités de chacun. Ainsi, on n'a pas précisé qui avait la responsabilité de surveiller, et avec quels mécanismes, les réalisations des organisations internationales que le Canada finance.

12.72 Un échange de lettres ou des protocoles d'entente entre les Affaires extérieures et les principaux ministères et organismes en cause faciliterait la coopération et éviterait le double emploi et les éventuels malentendus sur les rôles et les responsabilités de chaque ministère. Préciser les rôles et les responsabilités pourrait également contribuer à la consolidation des comités de coordination actuels.

12.73 Comme il en est question dans les paragraphes 12.31 à 12.40, nous avons constaté que le ministère ne prenait pas suffisamment de recul pour évaluer si l'adhésion et la participation à des organisations servaient les objectifs de la politique étrangère canadienne. Il n'a du reste pas fourni un point de référence pour permettre l'examen détaillé par le Parlement (voir les paragraphes 12.77 à 12.84).

12.74 Clarifier les rôles qui permettent au ministère de s'acquitter de son obligation de rendre compte. Dans le contexte actuel, il est difficile pour le ministère d'assumer entièrement son rôle de coordination et de rendre compte au Parlement des réalisations qui, selon le ministre, relèveraient de sa responsabilité.

12.75 Le ministère est d'avis que clarifier son rôle supposerait un examen de la législation applicable, par le Parlement si nécessaire. Ceci permettrait de répondre à un certain nombre de questions relatives à l'obligation de rendre compte. Sur quoi se fonde la décision de donner à un ministère plutôt qu'à un autre la responsabilité de payer la cotisation annuelle à une organisation internationale? Pour les cotisations versées aux organisations internationales, comment se traduisent concrètement l'obligation de rendre compte et la transparence envers le Parlement? Quel ministère doit en définitive rendre compte des cotisations et des réalisations du Canada en matière de coopération multilatérale?

12.76 Lorsque d'autres ministères et organismes participent à la coopération multilatérale, le ministère des Affaires extérieures devrait :

- **définir clairement ce qu'il entend par une «participation canadienne de qualité» aux organisations internationales;**
- **communiquer clairement cette définition aux autres ministères et organismes participants ainsi que l'obligation de rendre compte qui en découle;**
- **définir clairement les relations et les responsabilités en matière de coordination avec les autres ministères et organismes participants.**

Commentaire du ministère : *Nous convenons que notre rôle de coordination et nos rapports avec les autres ministères et organismes doivent être clarifiés. Un mandat législatif clair quant à la conduite des activités multilatérales préciserait l'obligation de rendre compte du ministère par rapport aux autres ministères et organismes participants.*

L'information communiquée au Parlement

Le Parlement ne dispose pas de l'information requise pour examiner les dépenses et les activités multilatérales du Canada

12.77 L'information fournie par le ministère des Affaires extérieures ne permet pas au Parlement de se faire une idée juste des activités multilatérales du Canada. On n'y trouve aucune justification des ressources affectées à la participation du Canada aux nombreuses organisations dont il est membre et ce, compte tenu des objectifs de la politique étrangère canadienne. L'information ne fait pas état non plus du coût total des activités multilatérales.

Le Parlement a besoin d'être mieux informé sur les activités multilatérales du Canada.

12.78 Nous nous attendions à ce que le ministère fasse rapport au Parlement de ses réalisations ainsi que des dépenses et des activités multilatérales, incluant les résultats obtenus et leurs conséquences. Nous escomptions de plus que cette information serait énoncée clairement et comprendrait tous les faits pertinents nécessaires afin que le Parlement puisse bien comprendre et examiner la situation.

12.79 Malgré l'importance des activités multilatérales pour la politique étrangère canadienne, nous avons constaté que les renseignements qui justifient ces activités et les dépenses afférentes ne sont pas clairement divulgués. Le lien entre les ressources, les activités, les résultats obtenus et leurs répercussions n'est pas clair, ce qui rend difficile l'examen détaillé par le Parlement.

12.80 Premièrement, les coûts totaux ne sont pas divulgués. Le ministère ne compile pas toutes les données sur les ressources qu'il affecte aux activités multilatérales ni celles employées par d'autres ministères.

Deuxièmement, l'information sur la nature des activités multilatérales est limitée. Troisièmement, il y a peu d'information sur les résultats et les conséquences de ces activités. Quatrièmement, on n'indique pas si, et jusqu'à quel point, les objectifs, dont ceux de la politique étrangère, ont été ou seront atteints par voie multilatérale.

12.81 Le ministère fait surtout rapport sur des activités qui auront ou qui ont eu lieu, comme des conférences importantes, des élections et des nominations ainsi que la signature de traités, puisqu'il considère ces activités comme la finalité de ses politiques. Ces rapports n'expliquent cependant pas dans quelle mesure ces activités font avancer les objectifs du Canada. Voici quelques exemples d'activités signalées comme des réalisations importantes en 1989-1990 :

- le Canada a participé au troisième Sommet des chefs d'État de la Francophonie à Dakar et aux premiers Jeux de la Francophonie au Maroc;
- un éminent environnementaliste canadien a été nommé au poste de secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement;
- le Canada a participé à la préparation de la Convention numéro 169 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples indigènes et tribaux.

12.82 Nous ne prétendons pas que ces activités ne sont pas dignes de mention. Toutefois, il faudrait à notre avis démontrer aussi clairement que possible l'importance des principales activités multilatérales, notamment en terme des avantages reçus, et préciser dans quelle mesure ils servent les objectifs de la politique étrangère canadienne.

12.83 Une meilleure information est nécessaire pour permettre l'examen détaillé par le Parlement. Le Parlement ne bénéficie pas d'un aperçu complet de la participation du Canada aux organisations internationales que le ministère considère les plus pertinentes, compte tenu des objectifs de la politique étrangère canadienne. Il serait possible, par exemple, de fournir chaque année au Parlement des renseignements complets sur la participation du ministère aux activités de trois à cinq organisations différentes. L'information devrait porter sur les coûts, les activités, les résultats obtenus et leurs répercussions afin de permettre un examen détaillé. Cette information permettrait de renforcer le consensus national quant au rôle du Canada, aux objectifs de sa politique étrangère et aux moyens choisis pour mettre en oeuvre les activités multilatérales. L'information transmise actuellement par les médias sur l'inefficacité et le gaspillage dans certaines organisations internationales risque d'ébranler la confiance des Canadiens à l'endroit de la coopération multilatérale.

12.84 Le ministère devrait fournir au Parlement une meilleure information afin de justifier, compte tenu des objectifs de la politique étrangère, l'utilisation qu'il fait des ressources affectées à la participation aux organisations internationales et préciser dans quelle mesure cette participation sert ces objectifs.

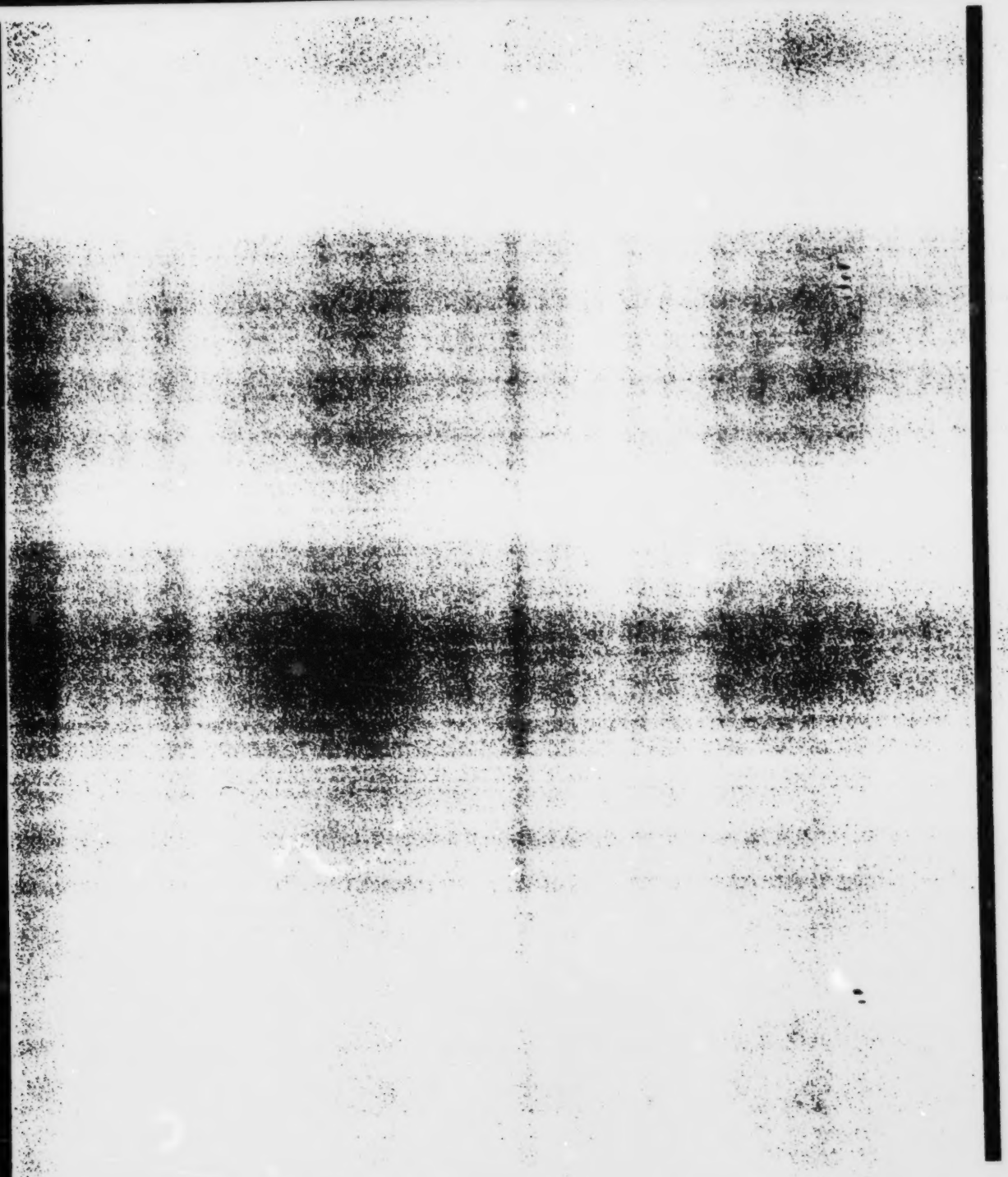
Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord en principe. Nous croyons cependant qu'il n'est pas possible d'établir clairement le lien entre les ressources affectées aux activités multilatérales, les résultats obtenus et leurs conséquences. De ce fait, il n'est pas possible de justifier sur une telle base l'utilisation des ressources. De plus, nous croyons que le Parlement devrait préciser la nature de l'information dont il a besoin et la façon de la lui présenter.*

Conclusion

12.85 Le ministère peut tirer d'utiles leçons de sa longue et vaste expérience au sein d'organisations internationales. Implanter les changements que nous recommandons permettrait au ministère, et au Parlement, de mieux établir des priorités et de prendre des décisions avisées. Le ministère serait mieux placé pour aider le Canada à retirer davantage de sa participation aux organisations

internationales. Par exemple, de concert avec d'autres pays, le Canada pourrait contribuer à assainir la gestion du système des Nations Unies.

12.86 Chaque année, la concurrence pour obtenir les fonds publics s'intensifie et le besoin de financer de nouvelles activités s'accroît. De nouvelles grandes questions internationales émergent, alors que de nombreux problèmes restent sans solution. Le ministère doit adapter ses pratiques de gestion à la situation financière actuelle. Cela appelle des choix difficiles et une gestion plus focalisée. Nous croyons que les pratiques de gestion du ministère en ce qui a trait aux activités multilatérales devraient être plus rigoureuses.



Chapitre 13

Le ministère des Pêches et des Océans
Activités de la région du Centre et de l'Arctique

Le ministère des Pêches et des Océans

Activités de la région du Centre et de l'Arctique

Points saillants

13.1 La région du Centre et de l'Arctique du ministère des Pêches et des Océans (MPO) fait face à plus de demandes qu'elle ne peut en satisfaire, surtout en cette période d'austérité qui perdure (paragraphe 13.75). Celles-ci comprennent la délégation de responsabilités aux provinces et aux territoires (13.18), la participation au règlement des revendications territoriales des autochtones (13.37), l'élargissement du rôle du ministère dans les évaluations environnementales (13.30), la mise en place d'une politique nationale de gestion de l'habitat du poisson (13.25) et le traitement de questions scientifiques et environnementales importantes comme la contamination par des substances toxiques, les pluies acides et les changements climatiques (paragraphe 13.50).

13.2 Nous avons remarqué que la Région s'efforce de satisfaire ces demandes par différents moyens dont la mise en oeuvre d'ententes officieuses de coopération avec les provinces (13.24), l'élaboration de procédés d'étude de projets sur l'habitat qui lui sont référés (13.31), la participation à des conseils de cogestion dans l'Arctique (13.47), le relevé des stocks de poisson prioritaires dans l'Arctique (13.43) et l'utilisation accrue des sources de financement extérieures pour appuyer les projets scientifiques (13.57).

13.3 **Délégation de responsabilités aux provinces.** La question de l'étendue et de la nature des responsabilités qui doivent être déléguées aux provinces du Centre n'est toujours pas réglée. On est dans l'attente de la clarification de l'habitat du poisson ainsi que des responsabilités environnementales qui s'y rattachent. Si on tient compte de ce manque de clarté dans le partage des responsabilités, le ministère risque d'éprouver des difficultés à déterminer jusqu'à quel point les activités de gestion des pêches et de l'habitat sont menées à bien (13.15 à 13.18).

13.4 **Gestion de l'habitat du poisson.** La mise en place de la Politique de gestion de l'habitat du poisson a connu une lente progression (13.25) par suite de retards à conclure des ententes de délégation avec les provinces du Centre et du surcroît de pression sur le programme qu'a engendré l'élargissement du rôle du ministère dans les évaluations environnementales (13.27 et 13.30). Pendant ce temps, les provinces ont assumé des responsabilités en matière de gestion de l'habitat fondées sur des ententes officieuses et ce, sans le suivi du ministère des Pêches et des Océans (13.23 et 13.24). Le nombre limité de systèmes d'information et de bases de données a été une autre entrave à la mise en place de la politique et du programme de gestion de l'habitat (13.29).

Points saillants (suite)

13.5 Gestion des pêches dans l'Arctique. La gestion des pêches du Nord par la région du Centre et de l'Arctique a été entravée par une période prolongée de changement et d'incertitude, en grande partie hors du contrôle du ministère (13.37 et 13.38). Dans ce contexte, la Région a de la difficulté à mettre en place un programme arctique (13.39 et 13.40). Il faut plus de données et de renseignements afin de satisfaire à la fois les besoins de la Région et remplir les obligations du ministère en matière de règlement des revendications territoriales (13.41 à 13.45).

13.6 Établissement des priorités de la science. La science constitue le point fort et l'épine dorsale de la Région et on estime beaucoup le travail scientifique qui y est fait (13.49 et 13.55). Les contraintes budgétaires et les graves problèmes que connaissent les pêches côtières limitent l'aptitude de la Région à influencer l'établissement des priorités à l'échelle nationale (13.52 à 13.56). Le financement croissant qui vient de l'extérieur pour appuyer une grande partie de l'activité scientifique est assujetti aux priorités et aux échéanciers dictés par le client, ce qui est de nature à miner le processus d'établissement des priorités du ministère (13.57 à 13.61).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	13.7
Étendue de la vérification	13.12
Délégation aux provinces	13.13
Confusion dans le partage des responsabilités administratives (13.15)	
La gestion de l'habitat du poisson	13.19
Ententes officieuses : base du partage des responsabilités (13.23)	
Lente mise en place de la Politique sur l'habitat (13.25)	
Manque de données et d'information sur l'habitat (13.29)	
Augmentation du volume de travail qui découle d'une demande accrue d'évaluations environnementales (13.30)	
La gestion des pêches dans l'Arctique	13.35
Mise en oeuvre difficile de projets dans l'Arctique (13.39)	
Connaissance limitée de l'Arctique (13.41)	
Approches de cogestion (13.46)	
Établissement des priorités de la science	13.48
Faible priorité accordée aux questions scientifiques dans la Région (13.52)	
Répercussions du financement extérieur sur les programmes de recherche (13.57)	
Implications pour les scientifiques de la région du Centre et de l'Arctique (13.62)	
Revue des priorités de la science (13.63)	
Ports pour petits bateaux	13.65
Niveaux inappropriés d'approbation du financement (13.67)	
Manque d'entretien préventif (13.69)	
Lacunes dans la procédure contractuelle (13.72)	
Conclusion	13.75

Pièces

13.1 Le cadre de la politique pour la gestion de l'habitat du poisson
13.2 Le programme de la Région des lacs expérimentaux

Le ministère des Pêches et des Océans

Activités de la région du Centre et de l'Arctique

Introduction

13.7 Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) appuie les intérêts économiques, écologiques et scientifiques du Canada en ce qui a trait aux océans et aux eaux intérieures. Il assure la conservation, la mise en valeur et l'utilisation économique soutenue des ressources halieutiques du pays et coordonne les politiques et les programmes du gouvernement fédéral relatifs aux océans.

13.8 La région du Centre et de l'Arctique du ministère dispose d'un budget de près de 46 millions de dollars, soit environ 6 p. 100 du budget total du ministère. Elle dispose aussi de 561 années-personnes, soit 9 p. 100 du personnel du ministère. Il incombe à cette région de réaliser le mandat du ministère dans trois domaines : sciences, services d'inspection et gestion des pêches et de l'habitat.

La gestion des pêches et celle de l'habitat doivent être interdépendantes et bien intégrées l'une dans l'autre.

13.9 La gestion des pêches et celle de l'habitat doivent être interdépendantes et bien intégrées l'une dans l'autre. La gestion des pêches passe par l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui régissent la conservation et la protection des stocks de poisson; elle nécessite l'évaluation des stocks de poisson, l'allocation de contingents aux pêcheurs, la délivrance de permis et le contrôle des prises. D'autre part, la gestion de l'habitat passe par l'application de la politique ministérielle de gestion de l'habitat du poisson (la Politique sur l'habitat) et des dispositions sur l'habitat de la *Loi sur les pêches*; elle comprend la conservation, la protection et la mise en valeur de l'habitat marin et de l'habitat des eaux douces où les poissons vivent et se reproduisent. Le secteur des sciences du ministère se charge de l'importante partie scientifique du programme : l'évaluation des stocks de poisson et de l'habitat.

13.10 La gestion des pêches et de l'habitat et la mise en valeur des ressources de l'océan Arctique, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario incombent à la région du Centre et de l'Arctique. Le gouvernement fédéral conserve le pouvoir direct sur les pêches dans les Territoires du Nord-Ouest, mais dans les Prairies et en Ontario, les gouvernements provinciaux ont assumé la plus grande partie des responsabilités de la gestion journalière.

13.11 Le corégone, le doré jaune et la perchaude sont les principales espèces qui font l'objet d'une pêche commerciale dans la Région. Près de 50 p. 100 des prises commerciales sont distribuées sur le marché par une société d'État, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce. Le reste, en particulier les prises qui proviennent des Grands Lacs, est commercialisé par les transformateurs privés. La pêche récréative, dans la région du Centre et de l'Arctique, constitue une part importante de l'industrie du tourisme; elle se ferait sur une plus grande échelle et rapporterait plus que la pêche commerciale. Dans la partie nord de cette région, l'omble chevalier, le narval, le béluga et le phoque s'avèrent nécessaires à la subsistance des autochtones et font partie de leur vie sociale et culturelle.

Étendue de la vérification

13.12 Nous avons examiné les programmes et les pratiques de gestion de la région du Centre et de l'Arctique. Nous avons aussi examiné comment les gestionnaires font face

aux demandes qui sont soumises à leur région à caractère divers et expansif, dans un ministère préoccupé par les difficultés que connaissent les côtes est et ouest. Nous avons étudié les points suivants :

- la délégation aux provinces;
- la gestion de l'habitat du poisson;
- la gestion des pêches dans l'Arctique;
- l'établissement des priorités de la science;
- des ports pour petits bateaux que nous avons choisis.

Délégation aux provinces

13.13 Le partage des pouvoirs dans la Constitution canadienne engendre un partage comparable de responsabilités au niveau des pêches. Le pouvoir exclusif de voter des lois relatives aux pêches côtières et intérieures revient au gouvernement fédéral. Les provinces, en vertu de leurs pouvoirs sur la propriété, peuvent aussi établir des lois qui ont une influence sur les pêches. Les provinces réglementent la pêche en eaux douces en délivrant des permis de pêche commerciale et récréative et surveillent les usines de transformation. Les gouvernements du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique se sont vu déléguer l'administration des pêches en eaux douces.

13.14 Par suite de ces ententes, l'Ontario et les provinces des Prairies évaluent et gèrent pratiquement tous leurs stocks respectifs. Elles se chargent aussi de délivrer les permis et d'appliquer les règlements. Toutes les provinces possèdent une quelconque forme de système d'examen de l'habitat, certains étant plus élaborés que d'autres. Le gouvernement fédéral ne maintient des programmes que dans les domaines d'appui aux sciences, de la protection de l'habitat et de l'inspection du poisson.

Confusion dans le partage des responsabilités administratives

13.15 Dans notre Rapport de 1986, nous avions noté que la délégation aux provinces du Centre de la responsabilité d'administrer la pêche en eaux douces avait été une source importante de confusion entre le ministère et les gouvernements provinciaux concernant le rôle de chacun dans la gestion de l'habitat et des ressources halieutiques. À cette époque, le ministère avait reconnu le besoin de clarifier la façon dont il assumerait ses responsabilités en matière de gestion de la pêche en eaux douces. Il était aussi dans son intention de négocier et de conclure des Ententes générales sur les pêches (EGP) avec les provinces.

13.16 Après cinq années, des Ententes générales sur les pêches ont été conclues avec l'Alberta et l'Ontario. Au Manitoba et en Saskatchewan, ces ententes ont été négociées, mais n'ont pas encore été conclues. Les négociations ont été retardées à la suite de récentes décisions des tribunaux forçant le ministère des Pêches et des Océans à clarifier son rôle et ses responsabilités en matière d'évaluations environnementales.

13.17 Les ententes doivent être appuyées par des ententes auxiliaires qui permettent la mise en oeuvre de programmes dans des secteurs d'intérêt commun tels que la gestion de l'habitat, les sciences et l'aquiculture. Jusqu'à un certain point, on a tenu des discussions et des négociations avec les provinces, mais on n'a conclu aucune entente auxiliaire. En Ontario, on a signé un Mémorandum déclaratif d'intention sur l'habitat.

Il est complexe et très délicat de régler des problèmes de juridiction fédérale-provinciale dans le présent environnement.

13.18 Il est complexe et très délicat, dans le présent environnement, de régler des problèmes de juridiction fédérale-provinciale, phénomène qui n'est pas exclusif à la Région. Les récentes décisions des tribunaux sur les évaluations environnementales ont fait ressortir les problèmes associés à la confusion dans le partage des responsabilités en matière de gestion de l'habitat entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce manque de clarté

Les grands ouvrages de développement industriel peuvent endommager de manière permanente et même détruire des habitats du poisson, en l'absence de mesures de gestion sérieuses. La Loi sur les pêches renferme des dispositions qui visent la protection des habitats du poisson (voir le paragraphe 13.19).

risque de provoquer de l'incertitude quant à savoir si les activités prévues se sont bel et bien déroulées.

La gestion de l'habitat du poisson

13.19 La *Loi sur les pêches* renferme un certain nombre de paragraphes qui en font probablement la loi fédérale la plus puissante en matière de protection de l'habitat du poisson et des pêches qui en dépendent. La portée de ces dispositions sur l'habitat va bien au delà de questions environnementales plus générales, comme l'ont démontré les récentes décisions des tribunaux en mettant l'accent sur la responsabilité du gouvernement fédéral d'évaluer les répercussions sur l'environnement.

13.20 Jusqu'à maintenant, les provinces du Centre, de par leurs responsabilités en matière de gestion des pêches, ont effectué la plus grande partie du travail de gestion de l'habitat du poisson dans la Région. Cette complexité administrative – tout comme la divergence des intérêts respectifs des parties concernées, chacune ayant sont propre mandat – a fait de la gestion de l'habitat du poisson une tâche difficile.

13.21 Dans sa Politique sur l'habitat de 1986, le ministère des Pêches et des Océans a tenu compte des préoccupations relatives à l'habitat du poisson. L'objectif global de cette politique est de parvenir, au moyen de la conservation, de la restauration et de la mise en valeur, à un **gain net** d'habitat du poisson. Dans une optique de conservation des habitats, cette politique s'est donné comme principe directeur **aucune perte nette**. La politique sur l'habitat propose aussi l'intégration de la planification de la gestion des pêches à la gestion de l'habitat (voir pièce 13.1)

13.22 Il serait donc permis de s'attendre que le ministère élabore un plan visant à mettre pleinement à exécution les principes et les stratégies de la Politique sur l'habitat. Nous nous attendons aussi qu'il fasse rapport au Parlement de l'évolution de ce dossier.

Ententes officieuses : base du partage des responsabilités

13.23 En vertu de la *Loi sur les pêches*, le pouvoir en matière de protection de l'habitat du poisson appartient en fin de compte au

Pièce 13.1

LE CADRE DE LA POLITIQUE POUR LA GESTION DE L'HABITAT DU POISSON

La politique du ministère concernant la gestion de l'habitat du poisson a créé le principe d'aucune perte nette; la mise en oeuvre de la politique se fait lentement (voir le paragraphe 13.25).

ministère des Pêches et des Océans. Cependant, bien que la gestion des pêches ait été officiellement déléguée aux provinces du Centre ou assumée par celles-ci, on n'a pas conclu d'ententes auxiliaires finales sur l'habitat visant à éclaircir les compétences et les responsabilités. Dans un cas, celui de l'Ontario, un Mémorandum déclaratif d'intention a été signé suivant la signature, en juillet 1988, de l'Entente Canada-Ontario sur les pêches. Ce mémorandum avait pour objet la signature d'une entente auxiliaire qui préciserait les rôles et les responsabilités de chacune des parties.

13.24 Bien que la Région ait élaboré des ententes de travail officieuses avec chacune des provinces, l'absence d'ententes officielles visant le suivi et l'évaluation des activités de gestion de l'habitat ne permet pas aux gestionnaires du ministère d'évaluer les répercussions des décisions sur les pêches et sur l'habitat du poisson. Ainsi, même s'il dispose du pouvoir suprême en matière de protection du poisson et de l'habitat et que cette responsabilité lui incombe, le ministère des Pêches et des Océans n'est pas en mesure d'évaluer jusqu'à quel point on assume cette responsabilité.

Lente mise en place de la Politique sur l'habitat

13.25 Depuis son instauration en 1986, la Politique ministérielle sur l'habitat a été reconnue comme un document logique, bien écrit et qui constitue un bon exemple de plan qui décrit une méthode de développement durable, applicable à la gestion de l'habitat du poisson. Cependant, en cinq ans, la progression qu'a connue la mise en place

coordonnée des principes et des stratégies de la Politique sur l'habitat s'est effectuée lentement.

13.26 À la grandeur du ministère, on a instauré un certain nombre d'initiatives visant à faciliter la mise en place de la politique, mais on ne les a pas menées à terme :

- On a instauré en 1987 un «Plan stratégique de planification de la mise en application» et on a entamé la rédaction de rapports annuels sur les progrès faits dans la gestion de l'habitat et sur le travail effectué. Cependant, depuis 1989, ces instruments de planification et de communication des résultats ont été supplantés par de nouveaux besoins. Le ministère a récemment entrepris la révision des procédés de communication des résultats, conformément aux modifications apportées à la *Loi sur les pêches*. Il a aussi demandé une mise à jour du cadre de planification.

- On a élaboré un cadre d'évaluation de la mise en oeuvre de la Politique sur l'habitat et plusieurs ateliers de travail ont eu lieu afin d'évaluer un projet d'évaluation à deux paliers. (Cette évaluation a été reportée d'un an, jusqu'en 1991-1992).

- On a rédigé plusieurs ébauches d'un guide de procédure pour l'application du principe «aucune perte nette»; cependant, les gestionnaires de l'habitat du ministère des Pêches et des Océans éprouvent des difficultés à s'entendre sur une approche acceptable, compte tenu en partie de la complexité du sujet et de l'absence de données scientifiques définitives.

13.27 Dans la région du Centre et de l'Arctique, les provinces du Centre ont endossé les principes de la Politique sur l'habitat. Toutefois, la mise en place de celle-ci a été ralentie par l'échec des ententes auxiliaires sur l'habitat et par des remous comme ceux provoqués par les récentes décisions des tribunaux qui ont eu pour résultat des responsabilités accrues en matière d'évaluations environnementales. Ces dernières interrompent constamment le travail sur l'habitat et nuisent aux plans en augmentant la pression sur les ressources disponibles.

Les responsabilités accrues en matière d'évaluations environnementales interrompent constamment le travail sur l'habitat et nuisent aux plans en augmentant la pression sur les ressources disponibles.

13.28 Nous croyons que le ministère doit fournir un effort concerté afin d'orienter la mise en place de la politique dans la bonne direction à défaut de quoi son application pourrait être inconsistante et l'habitat du poisson pourrait en souffrir.

Manque de données et d'information sur l'habitat

13.29 Pour que la Politique sur l'habitat soit mise en place de façon convenable, il faut obtenir des données et des renseignements précis sur les habitats et élaborer des indicateurs qui permettent de mesurer des concepts compliqués comme leur capacité de production; ceux-ci sont toutefois difficiles à définir. En dépit de tentatives continues, les gestionnaires de l'habitat et les scientifiques du ministère ne sont pas encore parvenus à améliorer les méthodes permettant de définir et de mesurer la capacité de production de différents habitats.

Augmentation du volume de travail qui découle d'une demande accrue d'évaluations environnementales

13.30 La Direction de la gestion de l'habitat du poisson, les gestionnaires régionaux de l'habitat et les scientifiques ont été débordés par le volume de travail supplémentaire qu'ont occasionné les responsabilités accrues en matière d'évaluations environnementales conférées au ministère des Pêches et des Océans par les récentes décisions des tribunaux. Ceux-ci ont enjoint le ministère d'assumer ces responsabilités, même dans les cas où les gouvernements provinciaux se

chargent de délivrer les permis ou auraient déjà effectué des évaluations environnementales. Bref, chaque fois qu'un projet est susceptible d'avoir des répercussions sur l'environnement dans un secteur qui relève du gouvernement fédéral, une évaluation conforme au Décret sur les lignes directrices doit être effectuée.

13.31 La Région dispose de procédures administratives qui lui permettent de traiter les projets qui lui sont référés ou les rapports de projets qui lui sont soumis. Toutefois, il ne semble pas y avoir de cueillette systématique de l'information sur le nombre et les types de projets sur l'habitat référés au ministère des Pêches et des Océans. Il est donc difficile de compiler des statistiques sur les projets qu'il a reçus et achevés, à des fins de planification et d'évaluation.

13.32 La Région devrait mesurer systématiquement les projets sur l'habitat qui lui sont référés et en faire rapport.

***Commentaire du ministère** : Une initiative visant l'élaboration d'un système national de rapports sur les projets sur l'habitat qui lui sont référés est actuellement en cours. On s'attend que ce système constitue une réponse aux questions soulevées dans le paragraphe 13.30.*

13.33 Le Parlement n'est pas convenablement informé des difficultés que connaît la mise en place de la Politique ministérielle sur l'habitat du poisson. Les parties III du Budget des dépenses de 1990-1991 et de 1991-1992 du ministère décrivent quelque peu l'évolution du dossier, mais ne font pas état des retards ou du manque de données. On n'y fait pas mention non plus des conséquences que ces difficultés pourraient avoir sur les pêches et sur l'habitat du poisson. Le rapport sur le travail accompli en 1990-1991 indique que des «progrès importants» ont été faits dans la mise en place des dispositions de la politique sur l'habitat, y compris dans la rédaction d'une version provisoire du Guide des procédures d'application du principe aucune perte nette. Depuis 1988, on a rédigé plusieurs ébauches de ce document, mais on n'a adopté aucune version définitive. Selon le ministère, les procédés énoncés dans les ébauches sont en cours de vérification.

13.34 Le ministère devrait présenter au Parlement un rapport complet des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Politique sur la gestion de l'habitat du poisson.

***Commentaire du ministère** : Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec la recommandation. Lorsque la Loi sur les pêches a été modifiée en janvier 1991, le ministère s'est engagé à fournir au Parlement un rapport annuel sur l'application des dispositions de la Loi relatives à la protection de l'habitat et à la prévention de la pollution en commençant avec les résultats de l'exercice 1991-1992.*

La gestion des pêches dans l'Arctique

13.35 Comparativement aux autres pêches du Canada, les pêches de l'Arctique sont très petites, tant en termes de valeur que de volume des prises. Cependant, le poisson et les mammifères marins revêtent une importance sociale, culturelle et économique pour les résidents à prédominance autochtone des Territoires du Nord-Ouest.

13.36 La subsistance de la population autochtone est fortement tributaire de la pêche. Parce que les possibilités économiques sont restreintes dans l'Arctique, le développement de la pêche constitue une priorité pour les gouvernements, les organisations autochtones et les collectivités. De plus en plus, les habitants du Nord se tournent vers le développement de nouvelles pêches commerciales et récréatives pour augmenter leurs revenus. Cela accroît les demandes de services faites au ministère, situation compliquée par l'immensité des zones terrestres et aquatiques que la Région doit contrôler et gérer avec ses ressources limitées.

13.37 Une période de changement. Les responsabilités qu'assume le ministère dans

Les autochtones de l'Arctique exploitent largement les mammifères marins (comme ce narval) à des fins de subsistance (voir le paragraphe 13.36).

l'Arctique sont fortement influencées par des événements généralement indépendants du contrôle du ministère : la négociation et le règlement de revendications territoriales des autochtones, la délégation, par le gouvernement fédéral, de certaines responsabilités aux gouvernements territoriaux, la croissance économique et la demande de ressources renouvelables et non renouvelables. À leur tour, ces événements découlent des considérations financières du gouvernement, des relations intergouvernementales et des attitudes et aspirations du public. Il s'en est suivi une période de changement considérable dans les Territoires du Nord-Ouest, ce qui rend extrêmement difficile l'élaboration et l'application d'un programme exécutable pour l'Arctique. Néanmoins, nous nous attendrions que le ministère s'assure de pouvoir assumer son obligation de fournir des données sur les stocks de poisson les plus importants, que requièrent les règlements des revendications territoriales.

13.38 On a entamé les négociations avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dans le but de transférer les responsabilités administratives journalières de gestion des pêches intérieures, du ministère au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le ministère devait conserver la responsabilité de gestion des pêches des poissons anadromes et marins, de l'habitat du poisson, de la science ainsi que l'inspection du poisson. Ces négociations ont avorté éventuellement lorsque les deux parties ont été incapables de s'entendre sur les ressources (dollars et années-personnes) à transférer.

Malgré la priorité que le ministère a accordée à l'Arctique, son personnel en poste a peine à satisfaire à la demande de services.

Mise en oeuvre difficile de projets dans l'Arctique

13.39 Malgré la priorité que le ministère a accordée à l'Arctique, son personnel en poste dans le Nord a peine à satisfaire à la demande de services qui découle des règlements de revendications territoriales, de pressions exercées pour développer les ressources, de l'insistance du grand public que la chasse des mammifères marins soit réglementée et de la demande accrue d'évaluations environnementales.

Pressé de toutes parts (voir le paragraphe 13.36), le ministère ne dispose pas des données ni de l'information dont il aurait besoin (voir le paragraphe 13.42) pour mettre en oeuvre ses services dans les Territoires du Nord-Ouest. Ci-contre, des agents des pêches inspectent un bateau de pêche sur le Grand Lac des Esclaves.

13.40 Les deux années de négociations avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest au sujet de la délégation de pouvoirs ont ajouté aux pressions. Le ministère des Pêches et des Océans a reporté plusieurs initiatives, y compris le remplacement et l'amélioration de bateaux et de véhicules, ainsi que la dotation de plusieurs postes vacants d'agents des pêches. L'incertitude qui planait au sujet de l'aboutissement de la délégation a sapé le moral du personnel, la capacité d'appliquer les programmes et celle de planifier l'avenir. Dans un tel contexte, le personnel a tenté de se débrouiller en période de restrictions des ressources.

Connaissance limitée de l'Arctique

13.41 Il subsiste un manque d'information sur les pêches et sur l'habitat du poisson autres que les principales pêches. Les données sur les pêches sont limitées à l'information disponible pour le Grand Lac de l'Ours et le Grand Lac des Esclaves et pour les pêches commerciales dont le débouché est l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.

13.42 Le rapport d'un consultant préparé dernièrement pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest concluait qu'il y avait de graves lacunes dans la connaissance du poisson et des pêches de l'intérieur. De plus, le rapport de 1987-1988 préparé par le Comité scientifique consultatif des pêches dans l'Arctique révélait que dans 75 p. 100 des cas où l'on avait besoin d'avis scientifiques pour les diverses pêches, la base de données était insuffisante. Dans plusieurs cas, la planification rationnelle de l'exploitation des ressources halieutiques est impossible car l'information sur la répartition et l'abondance du poisson et des mammifères marins et la façon dont ils sont utilisés est insuffisante.

13.43 Il serait déraisonnable d'attendre du ministère qu'il dispose de plans de gestion des pêches pour les centaines de stocks de poisson de l'Arctique. Il faut accorder la priorité à ceux qui revêtent la plus grande importance économique ou culturelle et à ceux qui risquent d'être menacés ou surexploités. Ainsi, le ministère a élaboré des critères pour déterminer l'importance d'un stock particulier et il dresse actuellement des plans de gestion pour ceux qui sont prioritaires.

13.44 Pour assurer une bonne gestion scientifique et économique des stocks, il faut des données sur l'évaluation de ceux-ci, sur la

recherche (y compris sur l'habitat) et sur les prises, surtout en ce qui concerne les pêches domestiques. Le ministère a besoin de cette information pour réagir aux pressions exercées par les pêcheurs et par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et répondre aux préoccupations nationales et internationales concernant les espèces menacées. La collecte de ce genre de données constitue une obligation en vertu des règlements des revendications territoriales en vigueur et des règlements proposés.

13.45 Le ministère des Pêches et des Océans devrait voir à ce qu'il puisse remplir ses obligations de fournir des données sur les stocks de poisson pour les règlements de revendications territoriales en vigueur et les règlements proposés.

Commentaire du ministère : *Le ministère augmente sa base de données sur les stocks prioritaires, dans les limites de ses contraintes financières.*

Approches de cogestion

13.46 L'expérience a démontré que la cogestion pouvait contribuer au succès de la mise en oeuvre de programmes, surtout dans des zones géographiques étendues comme l'Arctique où les ressources du ministère sont limitées. La cogestion fait appel à la participation des clients à l'établissement des priorités, à la prise de décisions sur la gestion des ressources, à la recherche, à l'application des règlements et au développement, généralement par leur représentation auprès de commissions et de comités. En fait, la constitution de commissions de cogestion est une exigence légale en vertu des revendications territoriales réglées dans l'Arctique et elle deviendra obligatoire pour celles qui le seront à l'avenir.

La capacité de communiquer avec les utilisateurs s'est avérée cruciale dans les processus d'établissement de la cogestion.

13.47 Par l'entremise de divers comités et commissions, on a conclu des ententes de cogestion officielles et officieuses dans l'Arctique. On a en outre consulté des comités de chasseurs et de trappeurs et d'autres utilisateurs des ressources. La capacité de communiquer avec les utilisateurs s'est avérée cruciale dans ces processus d'établissement de la cogestion. En général, le ministère n'a pas éprouvé de difficulté à communiquer avec les utilisateurs des ressources dans l'Arctique.

Établissement des priorités de la science

13.48 Mandat des Sciences au ministère des Pêches et des Océans. Le mandat du programme des sciences du ministère précise que celui-ci doit mettre à la disposition du gouvernement du Canada l'information scientifique de la plus haute qualité pour l'élaboration des politiques, des règlements et des lois qui régissent les océans et la vie aquatique, ainsi qu'à la disposition d'autres ministères, du secteur privé et du public pour la planification et l'exécution d'activités aquatiques.

13.49 La réputation de la région du Centre et de l'Arctique repose surtout sur ses connaissances scientifiques, la série de projets de recherche qu'elle a menés et le calibre de ses chercheurs scientifiques. Plus de 50 p. 100 des ressources de la Région sont consacrés au programme scientifique.

13.50 À certains égards, les activités du secteur des Sciences sont plus diverses dans la région du Centre et de l'Arctique que dans les autres régions du ministère. Étant donné que ses responsabilités comprennent les Grands Lacs, les eaux transfrontalières dans les provinces de l'Ouest, la participation aux revendications autochtones et les nouvelles perspectives circumpolaires, le ministère joue un rôle important, avec d'autres organismes du gouvernement, en ce qui concerne un nombre croissant de questions d'importance régionale, nationale et internationale comme les contaminants toxiques, les pluies acides et les

changements du climat. La Région fait face également à des contraintes budgétaires et cherche des solutions de rechange. Dans ce contexte, il importe que les gestionnaires de la Région évaluent l'utilité de modalités de financement modifiées.

13.51 Compte tenu du fait que la Région soit le Centre d'expertise scientifique en ce qui concerne les contaminants et la toxicologie pour les pêches en eaux douces et apporte l'une des principales contributions aux initiatives visant la qualité de l'eau des Grands Lacs, les sciences continuent d'y occuper le premier rang des opérations.

Faible priorité accordée aux questions scientifiques dans la Région

13.52 Pour évaluer la continuité des priorités, nous avons examiné les priorités du secteur des Sciences et du ministère pour les programmes des sciences biologiques et physiques/chimiques de la Région durant les cinq exercices de 1987-1988 à 1991-1992. Nous avons également étudié le processus d'établissement des priorités de 1990-1991 pour les sciences biologiques.

13.53 On pourrait décrire la recherche scientifique et l'établissement des priorités qui s'y rattache, dans un organisme du gouvernement tel que le ministère des Pêches et des Océans, comme une tentative d'en arriver à un équilibre entre les besoins fonctionnels définis par un mandat, les frontières sans cesse repoussées de la connaissance et les ressources disponibles.

13.54 Le ministère dispose d'un processus officiel pour établir les priorités du secteur des Sciences, conçu de façon à orienter les programmes des régions. En reconnaissance du fait que les idées issues d'autres idées et la recherche non prioritaire jouent des rôles importants et qu'une certaine souplesse soit nécessaire au niveau régional, le processus ne cherche pas à imposer des mesures de contrôle nationales et absolues aux programmes.

13.55 Les priorités du ministère mettent fortement l'accent sur l'Atlantique et le Pacifique. La région du Centre et de l'Arctique ne reçoit pas autant d'attention dans l'établissement des priorités du ministère. Malgré cela, elle a réussi à maintenir son excellence scientifique. Des revues de la Société royale et d'autres organismes, effectuées pendant les années à l'étude, ont révélé que le calibre scientifique était élevé. De plus, leurs pairs considèrent que la productivité des scientifiques de la région du Centre et de l'Arctique est élevée.

On semble reconnaître de plus en plus qu'une large part des travaux scientifiques de la Région revêt une importance nationale et internationale.

13.56 On semble reconnaître de plus en plus qu'une large part des travaux scientifiques de la Région revêt, en fait, une importance nationale et internationale – surtout en ce qui concerne les questions relatives aux «pêches durables». De plus, les activités dans les sciences de la mer et des eaux douces sont passées de travaux unidisciplinaires étroitement définis à l'étude plus exhaustive et pluridisciplinaire des écosystèmes. Qui plus est, la sensibilisation accrue à l'égard de l'environnement met davantage l'accent sur les responsabilités du ministère relatives aux eaux douces.

Répercussions du financement extérieur sur les programmes de recherche

13.57 En nous fondant sur notre examen des budgets scientifiques des cinq exercices, nous avons relevé le fait que des réductions substantielles avaient été apportées au pouvoir d'achat du financement de base des Sciences biologiques et des Sciences physiques/chimiques dans la région du Centre et de l'Arctique. À des degrés variables, les programmes et les projets scientifiques sont tributaires de fonds extérieurs ou de fonds éventuels qui proviennent d'autres ministères ou organismes. Depuis 1987-1988, les

programmes des Sciences biologiques et des Sciences physiques/chimiques ont affiché une dépendance à l'égard du financement extérieur pour plus de la moitié de leurs budgets de fonctionnement, en faisant exception des salaires.

13.58 On obtient ces fonds chaque année de l'extérieur du ministère des Pêches et des Océans surtout. Le recours à des fonds extérieurs prend en compte les priorités de l'industrie et favorise le transfert de technologies. Toutefois, la recherche annuelle de financement et la nature temporaire d'un bon nombre des ententes ajoutent à l'incertitude quant aux perspectives à long terme de ces programmes.

13.59 Cela pose un problème particulier pour les programmes de la Région qui concernent l'Arctique. Dans certains cas, on aurait perdu toute une saison sur le terrain si des fonds n'avaient pas été prélevés du financement de base du ministère en attendant l'arrivée des fonds de l'extérieur affectés au projet. Dans un cas où on effectuait de la recherche sur les mammifères marins de l'Arctique, les fonds sont arrivés trop tard pour une utilisation efficiente, et le financement partiel a fragmenté le programme.

13.60 De plus, la fin prématurée du financement extérieur d'un programme pluriannuel peut donner lieu à une utilisation non économique et inefficiente des ressources déjà investies. Par exemple, au moment de notre vérification, la question du financement extérieur requis pour que se poursuive le programme de la Région des lacs expérimentaux en 1991-1992 était toujours en suspens, ce qui laissait planer le doute sur toute une foule d'activités de recherche. Pourtant, ce programme est considéré comme le fer de lance de la recherche du ministère sur les eaux douces et a joué un rôle de premier plan dans les négociations entre le Canada et les États-Unis sur les pluies acides (voir pièce 13.2).

13.61 Le ministère devrait évaluer l'efficacité d'une dépendance accrue à l'égard du financement extérieur pour le programme scientifique de la Région.

Commentaire du ministère : *Le ministère étudie des façons de faire participer d'autres partenaires plus directement aux programmes de la Région des lacs expérimentaux et de partager les coûts à plus long terme. On a approuvé des fonds pour le programme du Plan vert sur les pluies acides. Le ministère entend examiner des moyens de réduire les effets indésirables du financement extérieur sur la réalisation du programme.*

Implications pour les scientifiques de la région du Centre et de l'Arctique

13.62 Importance des sciences dans la Région. En raison de la concentration apparente des activités du ministère sur les problèmes liés aux pêches côtières et aux océans, les scientifiques de la Région ont l'impression que celui-ci n'accorde pas à leur contribution la valeur qu'elle mérite. De nombreuses personnes estiment que l'importance des activités scientifiques de la Région ne reçoit pas l'attention appropriée ou n'est pas bien comprise à l'administration centrale, malgré la réputation que ces activités se sont taillée ailleurs. Toutefois, le personnel de l'administration centrale est d'un autre avis et souligne le rôle que jouent les scientifiques de la Région sur le plan national, mais il reconnaît qu'on pourrait se pencher sur ce problème grâce à une meilleure communication.

Revue des priorités de la science

13.63 Avec le concours des gestionnaires régionaux, la direction du secteur des Sciences à Ottawa effectue actuellement une revue en profondeur des programmes. Les sous-activités de travail des Sciences seront alors définies comme «unités fonctionnelles» (océanographie chimique et contaminants, aquiculture et évaluation des stocks, par exemple).

13.64 Pour chaque unité fonctionnelle, le ministère dégagera et documentera le contexte, l'environnement et l'information interne qui l'aidera à mieux définir ce qu'elle fait

Pièce 13.2

LE PROGRAMME DE LA RÉGION DES LACS EXPÉRIMENTAUX

Vers la fin des années soixante, sous la direction du nouvel Institut des eaux douces, une région située au sud-est de Kenora (Ontario) et contenant 46 petits lacs a été réservée à la recherche, en vertu d'une entente fédérale-provinciale, avec le solide appui de l'Office des recherches sur les pêcheries. La région servirait à la tenue d'expériences critiques concernant des lacs entiers. Après la disparition de l'Office, le programme s'est poursuivi sous l'égide de divers ministères et organisations ministérielles.

Quelques années après son lancement, ce programme, unique en son genre, était salué par la communauté internationale. Un scientifique attaché au projet a reçu le Prix de Stockholm, honneur convoité et de grande valeur, pour ses travaux sur l'eutrophisation et l'acidification de lacs qui ont influencé l'élaboration de lois sur l'environnement au Canada, aux États-Unis et au sein de la Communauté économique européenne.

Les liens du programme avec les pêches ont été maintenus, mais dans le but de poursuivre l'orientation sur les «écosystèmes», on a établi et élargi un grand réseau de collaborateurs dans d'autres ministères, des universités et l'industrie. Entre-temps, le financement assuré qui provenait du ministère des Pêches et des Océans a baissé à cause de priorités nouvelles et immédiates.

Malgré ces éléments d'incertitude, le programme de la Région des lacs expérimentaux a continué d'être fortement productif. Toutefois, il en est arrivé à un point critique. La base de financement assuré s'est effritée et, à l'heure actuelle, le programme est fortement tributaire de sources extérieures de financement qui sont imprévisibles et spéciales. En outre, depuis le milieu des années soixante-dix, le nombre de projets et de personnes que comptait le programme a baissé, et l'installation matérielle «temporaire» établie il y a plus de 20 ans devient inutilisable.

maintenant – et ce qu'elle devra faire – pour que ses fonctions soient bien accomplies. Le ministère espère que cette revue aidera le secteur des Sciences à mieux cerner et établir ses priorités, à décider quels programmes et projets seront appuyés et jusqu'à quel point.

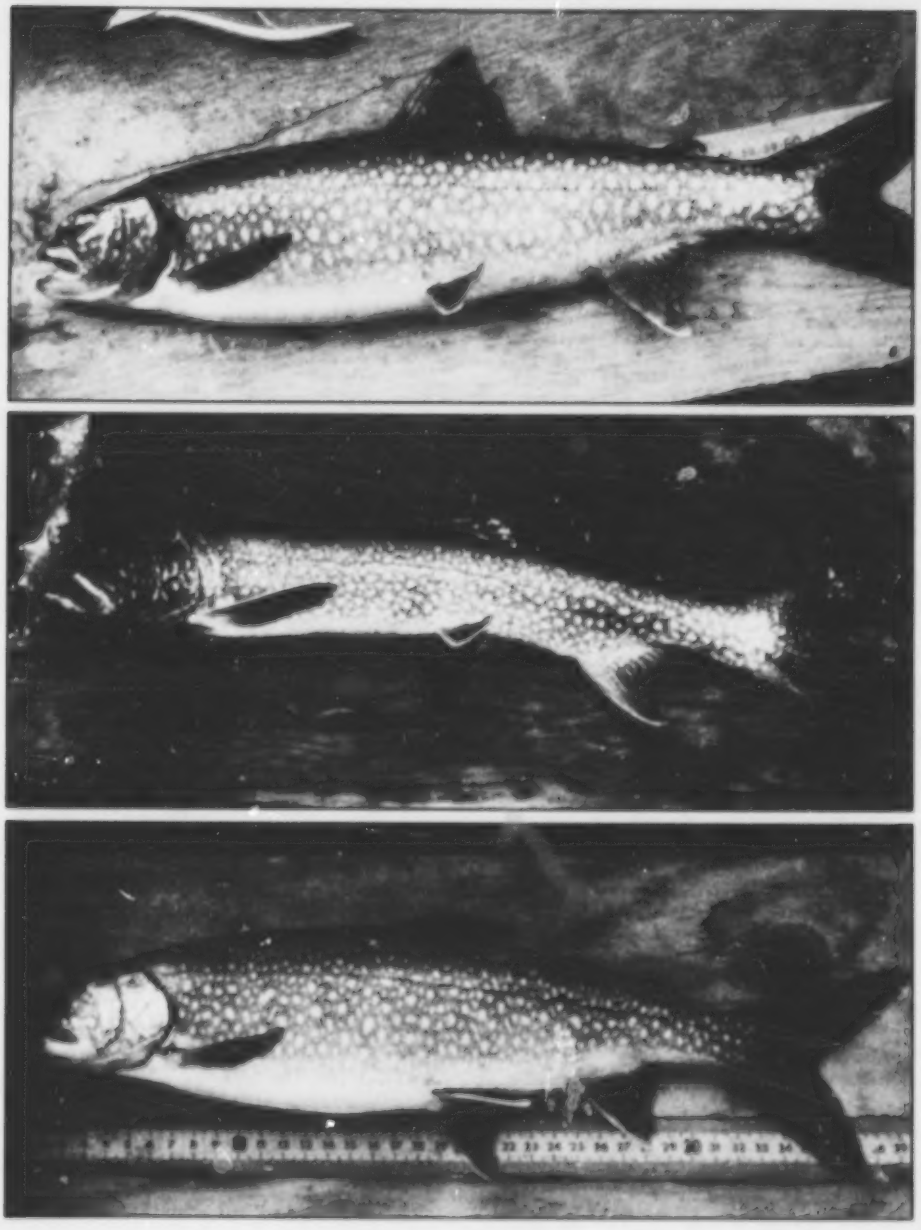
Ports pour petits bateaux

13.65 La région du Centre et de l'Arctique gère 496 ports pour petits bateaux (PPB) d'une valeur d'environ 400 millions de dollars. En 1990-1991, le budget d'immobilisations de la Région pour cette activité est de 7,4 millions de dollars.

13.66 Les critères de la vérification des ports pour petits bateaux ont été dérivés de notre guide de vérification des projets d'immobilisations et portaient sur la définition des besoins, l'analyse des options, la définition du projet, la passation de marchés et la réalisation du projet.

Niveaux inappropriés d'approbation du financement

13.67 Nous avons vérifié les dossiers, les contrats et les rapports de onze ports - dix commerciaux et un de plaisance - où on a fait des dépenses d'immobilisations au cours des trois dernières années. Nous avons en outre étudié le processus de planification des dépenses et nous le jugeons adéquat. Il est fondé sur l'évaluation, tous les deux ans, des installations et de l'utilisation qui en est faite, pour vérifier si ces installations respectent les normes nationales applicables aux ports. Toutefois, l'approbation du financement de



On voit les effets provoqués sur des poissons par la contamination expérimentale progressive d'un lac à l'acide sulphurique, sur une période de huit ans, pour simuler les pluies acides. En haut, une truite en santé en 1979, avant l'acidification complète du lac; au milieu, une truite émaciée et gravement affectée, en 1983; en bas, en 1984, après que l'application d'acide eut cessé, les effets ont été renversés et le lac se repeuple. Cette expérience a été effectuée dans la Région des lacs expérimentaux (voir la pièce 13.2).

réparations nécessaires est souvent donnée tardivement, ce qui nuit à l'exécution des projets. Chaque projet qui dépasse les 15 000 $ doit être soumis à l'approbation de l'administration centrale, ce qui entraîne des retards dans le transfert de fonds à la Région. De même façon, cette situation retarde le début des travaux de construction et fait grimper les coûts globaux en raison du fait qu'il faut poursuivre la construction durant l'hiver.

Un port mixte à Gimli, au Manitoba (voir le paragraphe 13.65).

13.68 Le ministère devrait revoir les pouvoirs de dépenser délégués aux directeurs régionaux pour déterminer quel niveau offre le meilleur compromis entre le besoin d'être efficient et celui de contrôler l'exécution de travaux de réparation portuaire prévus ou urgents.

Commentaire du ministère : *Le processus d'approbation est en cours de révision pour minimiser les retards dans le début des travaux de construction.*

Manque d'entretien préventif

13.69 Nous avons trouvé que la direction des Ports pour petits bateaux manque de politiques et de procédés consignés en ce qui concerne l'entretien préventif. On nous a informés que l'entretien préventif repose sur des inspections complètes plutôt que sur un calendrier d'entretien précis. Cette façon de voir les choses comporte un risque inhérent en ce sens que l'absence de calendrier d'entretien peut entraîner des réparations majeures ou urgentes plus coûteuses.

13.70 Nous avons remarqué que le système de gestion de l'entretien portuaire est axé sur les grands projets et ne donne aucune orientation quant à l'entretien préventif. À notre avis, les fonds disponibles pour le fonctionnement et l'entretien (moins de 0,5 p. 100 de la valeur de 400 millions de dollars des immobilisations) sont insuffisants pour en garantir l'utilité à long terme.

13.71 La direction des Ports pour petits bateaux devrait revoir ses procédés et les budgets alloués à l'entretien préventif.

Commentaire du ministère : *Le ministère effectuera la revue du système d'entretien portuaire. On proposera de nouveaux procédés pour améliorer les aspects d'entretien préventif du Programme.*

Lacunes dans la procédure contractuelle

13.72 Nous avons examiné 34 contrats et remarqué que tous les grands travaux de construction et de réparation sont confiés au ministère des Travaux publics (MTP), en vertu d'ententes de service précises entre le ministère et la direction des Ports pour petits bateaux. Après l'approbation du financement d'un projet précis, le directeur régional (ports pour petits bateaux) met celui-ci en marche. Le MTP fait un appel d'offres, et lorsqu'un soumissionnaire est retenu, recommande le

contrat. La direction des Ports pour petits bateaux approuve l'adjudication du contrat et fournit les fonds. Elle ne participe pas directement au processus de passation du contrat et n'en reçoit pas de copie; elle ne peut donc savoir d'aucune façon si le contrat respecte le cahier des charges du projet.

13.73 C'est le ministère des Travaux publics qui assure l'inspection d'acceptation des travaux. À l'exception du bureau du Manitoba, la direction des Ports pour petits bateaux ne participe pas au processus de mise en service. À notre avis, la direction ne peut donc pas profiter de l'occasion qu'un propriétaire a normalement de décider si les travaux ont été bien faits et ont respecté le cahier des charges original.

13.74 La direction des Ports pour petits bateaux devrait prendre part à l'inspection finale et au processus de mise en service pour les grands projets.

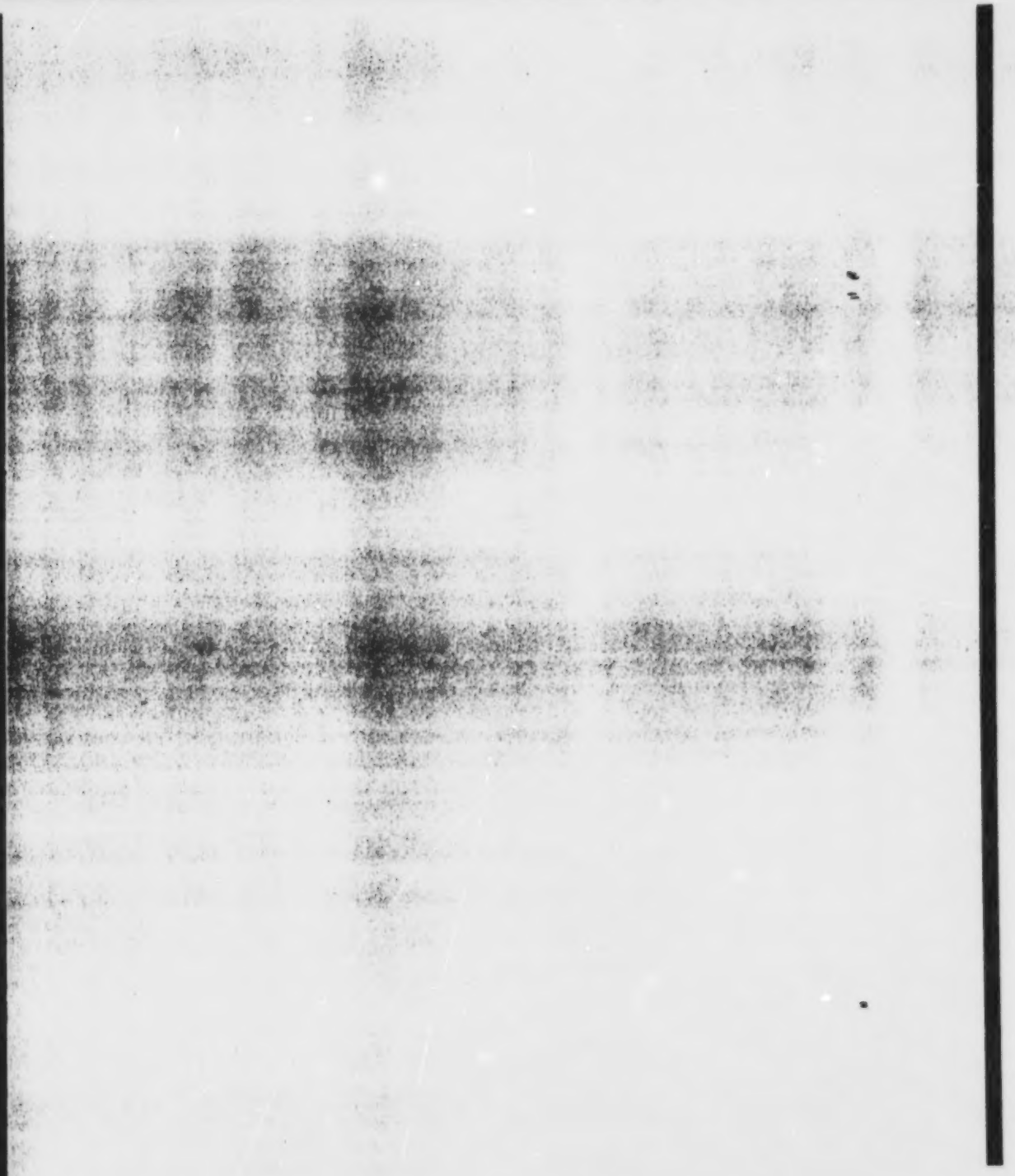
Commentaire du ministère : *Le ministère essaiera de conclure avec le ministère des Travaux publics une entente par laquelle il peut se fier à lui pour les inspections finales que celui-ci effectue, mais il participera aux inspections finales pour certains projets qu'il aura choisis.*

Conclusion

13.75 La région du Centre et de l'Arctique reçoit plus de demandes qu'elle ne peut en satisfaire dans une période d'austérité qui perdure. Bon nombre d'entre elles sur lesquelles on lui demande de se pencher portent sur des questions à l'échelle du pays et du gouvernement. Elles sont complexes et difficiles et les réponses ne sont pas pour demain. En même temps, comme toute organisation gouvernementale, la Région doit se débrouiller avec les ressources dont elle dispose.

13.76 Nous avons observé que la Région répondait à ces demandes en ayant recours à des moyens comme l'établissement de modalités officieuses de collaboration avec les provinces, l'élaboration de procédés d'étude de projets sur l'habitat qui lui sont référés, la participation aux travaux de commissions de cogestion dans l'Arctique, le relevé des stocks de poisson prioritaires de l'Arctique et le recours accru au financement extérieur pour les projets scientifiques.

13.77 Notre vérification reconnaît tant les pressions que subit la Région que les initiatives qu'elle a prises pour y réagir. Dans ce contexte, nous avons formulé un certain nombre d'observations et de recommandations pour informer le Parlement de l'environnement opérationnel de cette Région géographiquement immense et diverse et encourager la direction à concentrer ses efforts dans plusieurs domaines de façon à aider la Région à répondre aux demandes qui lui sont faites.



Chapitre 14

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Points saillants

14.1 Justification insuffisante de l'emploi des fonds. Soixante-douze pour cent (1,9 milliard de dollars) du budget de 2,6 milliards de dollars du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), destiné à la prestation de biens et de services aux peuples indiens, est administré directement par les bandes ou les conseils tribaux. Le MAINC doit répondre de ces fonds devant le Parlement, mais il ne sait pas toujours s'ils sont utilisés aux fins prévues ou s'ils sont administrés avec économie, efficience et efficacité (paragraphes 14.15 à 14.20).

14.2 Dépendance des Indiens pour le logement et nombre insuffisant de logements. Les Indiens inscrits qui vivent dans les réserves n'ont pas droit à l'aide versée pour le logement par les gouvernements provinciaux et municipaux comme les autres Canadiens. Par ailleurs, la *Loi sur les Indiens* les empêche d'obtenir des prêts des établissements financiers privés ou d'investir leurs propres capitaux dans le logement sur les réserves. Par conséquent, ils dépendent entièrement du gouvernement fédéral pour ce qui est de l'aide au logement. Bien que le MAINC ait pour politique de fournir son aide afin d'assurer des logements convenables, le ministère n'a pas précisé si cette aide est un avantage qui est accordé aux Indiens ou un droit, comme le revendiquent les associations autochtones (14.21 à 14.31).

14.3 Le MAINC estime qu'il en coûterait jusqu'à 840 millions de dollars pour construire les 10 000 à 11 000 unités de logement qui manquent actuellement. Le MAINC n'a pas de plan stratégique pour régler ce problème critique (14.32 à 14.33).

14.4 Modifications à la *Loi sur les Indiens (Loi C-31)* en 1985. Le MAINC estime qu'il en coûtera plus de 2 milliards de dollars au cours des dix prochaines années pour appliquer la *Loi C-31*, le gouvernement s'étant engagé à satisfaire aux demandes accrues relativement au logement, à l'éducation ainsi qu'à la santé et aux soins dentaires pour les Indiens inscrits nouvellement rétablis dans leurs droits (14.34 à 14.41).

14.5 Revendications particulières. En vertu de la *Loi sur les Indiens* et des traités indiens, le MAINC doit administrer les terres de réserve et les deniers des bandes. Quelque 600 revendications particulières contre le ministère ont été présentées en invoquant comme motif une mauvaise administration de ces biens. Bien que le gouvernement fédéral se soit engagé à améliorer le processus, plus de la moitié des revendications reçues au cours des 20 dernières années n'étaient toujours pas réglées à l'automne de 1990. Nous croyons qu'il faudrait un engagement réel de tous les intervenants pour parvenir à réduire les délais de traitement (14.53 à 14.75).

Points saillants (suite)

14.6 Depuis 1976, le MAINC a versé environ 50 millions de dollars aux associations ou bandes indiennes aux fins des recherches sur les revendications. Le MAINC ne sait pas dans quelle proportion les fonds destinés aux recherches ont été utilisés à cette fin (14.76 à 14.78).

14.7 Au moment où nous achevions notre vérification, le gouvernement a annoncé de nouvelles initiatives en vue de régler les questions autochtones, y compris les revendications particulières (14.94).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte général	14.8
Objectifs et étendue de la vérification	14.14
Obligation de rendre compte	
Contexte	14.15
Observations et recommandations	14.19
Le MAINC n'a pas de cadre de responsabilités (14.19)	
Logement	
Contexte	14.21
Observations et recommandations	14.26
La clarification des engagements et des responsabilités est essentielle (14.26)	
Le MAINC doit trouver une solution pour rattraper le retard en matière de logement (14.32)	
Modifications de 1985 à la *Loi sur les Indiens (Loi C-31)*	
Contexte	14.34
Observations et recommandations	14.37
La mise en oeuvre de la *Loi C-31* coûtera plus de 2 milliards de dollars (14.37)	
Les données sur les membres des bandes sont nécessaires à la planification et au financement des programmes (14.42)	
Certaines bandes administrent bien les programmes financés par le gouvernement (14.46)	
Revendications particulières	
Contexte	14.53
Objectif et étendue de la vérification	14.62
Observations et recommandations	14.64
Les pratiques relatives aux revendications auraient besoin d'être revues (14.64)	
Illustrations de cas	14.95
Assurance de la production de pétrole et de gaz indiens au Canada	
Contexte	14.118
Objectif et étendue de la vérification	14.121
Observations et recommandations	14.122
Le PGIC dispose de preuves limitées seulement pour justifier la production (14.124)	

Table des matières (suite)

Pièces

14.1 Dépenses du gouvernement fédéral pour les peuples autochtones
14.2 Dépenses de programme administrées par les Indiens
14.3 Situation des 593 revendications particulières présentées de 1971 à 1990

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Contexte général

14.8 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) applique, en totalité ou en partie, 46 lois en vue de faire respecter les obligations juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones, obligations qui découlent des traités, de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois. Le MAINC est responsable de l'administration des terres des réserves indiennes et de la prestation des services de base aux Indiens inscrits et aux collectivités inuit. Le MAINC négocie le règlement des revendications acceptées, relativement aux droits aborigènes, qui n'ont pas été réglées par voie de traité ou autrement, et relativement au non-respect des obligations du gouvernement.

14.9 De 1981 à 1989, la population des Indiens inscrits a augmenté trois fois plus rapidement que la population canadienne en général, ce qui fait que la population indienne est très jeune. En 1989, il y avait environ 466 000 Indiens inscrits. Un peu plus de 50 p. 100 d'entre eux avaient moins de 25 ans, comparativement à moins de 36 p. 100 de la population canadienne en général. À cause de cette croissance, la demande en services d'éducation, de logement, d'emploi et autres auprès des collectivités indiennes et du gouvernement s'en est trouvée grandement accrue.

14.10 Au moment de notre vérification, il y avait 601 bandes indiennes inscrites. Presque les deux tiers des bandes avaient moins de 500 membres. Deux facteurs limitent considérablement les possibilités offertes aux Indiens et influent sur la nature et le coût des services qui leur sont fournis : l'éloignement et la petite taille d'un grand nombre de réserves indiennes.

14.11 Les Indiens inscrits, en tant que citoyens Canadiens, ont droit à tous les programmes fédéraux universels, tels que les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage. Outre ces programmes, les Indiens inscrits qui vivent dans les réserves (60 p. 100 de la population indienne totale) bénéficient de services fédéraux relativement à ce qui suit : éducation, services de santé et soins dentaires, aide sociale, logement, infrastructure communautaire et développement économique. Par ailleurs, les Indiens inscrits qui vivent dans les réserves, en général, ne paient pas d'impôt sur le revenu, de taxe de vente provinciale, d'impôt foncier ou de taxe sur les produits et services.

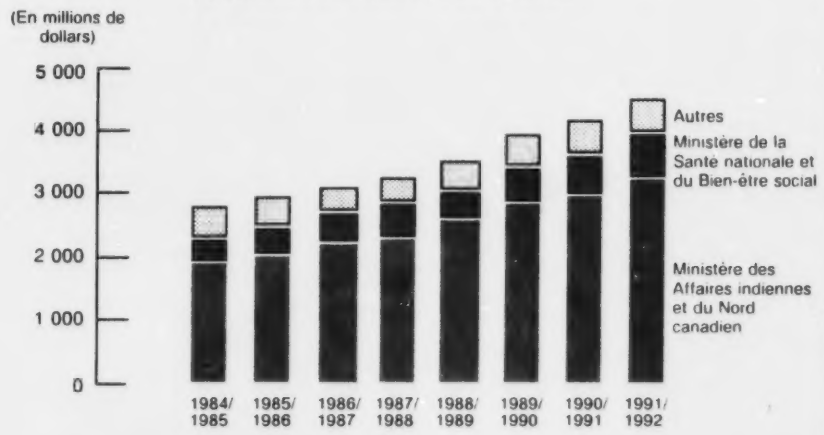
Le gouvernement fédéral a prévu plus de 4 milliards de dollars dans son budget pour assurer des services de base aux Indiens en 1991-1992.

14.12 La pièce 14.1 donne les dépenses du gouvernement fédéral pour les peuples autochtones, de 1984 à 1991. Le montant budgété en 1991-1992 est de plus de 4 milliards de dollars. À cause de facteurs démographiques et d'autres facteurs, les besoins des Indiens continueront d'augmenter au fil des ans. Notre rôle n'est pas d'émettre une opinion sur la légitimité du montant dépensé, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une somme considérable, quel que soit le point de vue. Néanmoins, le niveau de vie, dans la plupart des collectivités autochtones, demeure beaucoup plus bas que la moyenne nationale.

14.13 Les Indiens, tout comme le gouvernement fédéral, reconnaissent la nécessité de définir les rapports entre les «Premières nations» et la société canadienne

Pièce 14.1

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES



Source : MAINC

pour ce qui est des droits constitutionnels et des droits ancestraux. Les négociations complexes actuellement en cours se poursuivront probablement pendant un certain nombre d'années. Toutefois, il faut sans plus tarder mettre en oeuvre d'importantes initiatives si l'on veut améliorer les conditions socio-économiques tout en veillant à ce que les fonds du gouvernement soient utilisés efficacement.

Objectifs et étendue de la vérification

14.14 Les objectifs et l'étendue de notre vérification étaient d'examiner et de déterminer :

- si l'on rendait compte comme il se doit des 2,6 milliards de dollars dépensés par le MAINC pour le Programme des affaires indiennes et inuit;
- la pertinence des procédures du MAINC pour aider les particuliers et les bandes à obtenir des logements convenables;
- la pertinence de la planification et de la mise en oeuvre des modifications de 1985 de la *Loi sur les Indiens (Loi C-31)*;
- la pertinence du processus et des résultats des revendications particulières;
- la mesure dans laquelle le MAINC vérifie l'exactitude et l'état complet des rapports de production soumis par les tiers qui détiennent des baux sur les ressources pétrolières et gazières des Indiens.

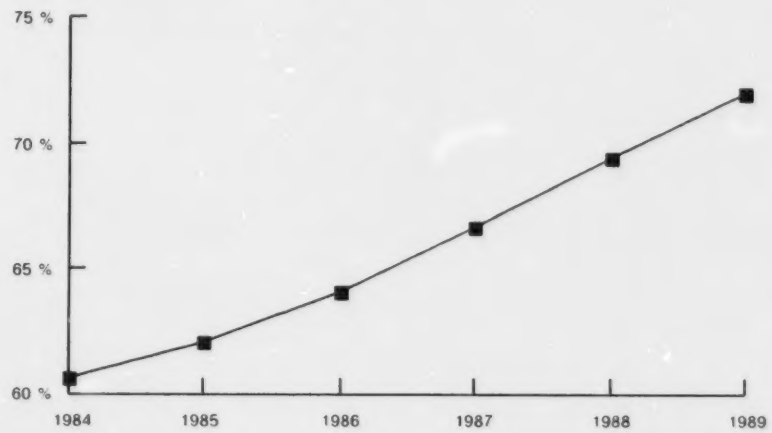
Obligation de rendre compte

Contexte

14.15 Le MAINC a dépensé 2,6 milliards de dollars en 1990-1991 pour la prestation des services aux Indiens. Depuis quelques années, le ministère transfère aux bandes indiennes et aux conseils tribaux la responsabilité et l'autorité administratives de la prestation des services. En 1989-1990, les fonds administrés par les Indiens étaient de 1,9 milliard de dollars,

Pièce 14.2

DÉPENSES DE PROGRAMME ADMINISTRÉES PAR LES INDIENS



Source : MAINC

ce qui représente 72 p. 100 des dépenses totales de programme du MAINC. Cette tendance reflète la volonté du gouvernement et des groupes autochtones d'encourager l'autonomie indienne. La pièce 14.2 montre la tendance des six dernières années.

14.16 Le MAINC a recours à diverses méthodes pour transférer des fonds aux bandes indiennes et aux conseils tribaux en vue de la prestation des services. Les fonds sont alloués par le Parlement en vue d'obtenir des résultats de programme particuliers et les collectivités indiennes jouissent d'une flexibilité suffisante pour définir leurs programmes et répartir les ressources entre ceux-ci. Les modes optionnels de financement et les paiements de transfert souples sont deux grandes méthodes qui permettent au MAINC de verser aux bandes indiennes ou aux conseils tribaux des paiements forfaitaires aux fins de la prestation des programmes indiens. Les bandes peuvent concevoir et mettre en place leurs propres politiques dans des domaines tels que le bien-être, l'éducation et le développement économique.

14.17 Nous reconnaissons le concept permettant aux bandes de modifier les programmes financés par le gouvernement fédéral afin que ces programmes correspondent mieux aux besoins des collectivités. Cela dit, en vertu de la législation présentement en vigueur, c'est toujours le ministère qui doit rendre compte de la manière dont ces fonds sont dépensés et des résultats obtenus.

Les bandes et les conseils tribaux administrent 1,9 milliard de dollars ou 72 p. 100 du financement du MAINC pour les services aux Indiens.

14.18 Selon le MAINC, la responsabilité du ministre face au Parlement demeure la même pour ce qui est de ces accords de financement conclus avec les bandes ou les conseils tribaux. Ces accords ne sont pas des paiements de transfert inconditionnels. Ils sont conclus dans un but précis, dont on doit rendre compte.

Observations et recommandations

Le MAINC n'a pas de cadre de responsabilités

14.19 Lors de vérifications antérieures, nous avions fait des observations sur le régime de responsabilité du MAINC et nous avions fait remarquer que des améliorations étaient requises. Les Indiens admissibles doivent recevoir le niveau et la qualité de services auxquels ils ont droit, mais on doit s'efforcer de veiller à ce que les fonds consacrés à cette fin soient utilisés efficacement. Pour ce faire, il faut un cadre de responsabilités approprié au sein de la collectivité indienne ainsi que des contrôles pertinents au sein du MAINC pour garantir une administration juste, qui respecte les critères d'efficacité, d'efficience et d'économie. Nous avons constaté que les accords de financement du MAINC, conclus avec les bandes et les conseils tribaux, n'ont pas encore le cadre de responsabilités requis. Dans certains cas, le MAINC ne sait pas jusqu'à quel point les bandes remplissent convenablement leurs fonctions de régisseurs des fonds publics et il n'a pas de procédure pour s'assurer que les bandes justifient l'emploi de ces fonds.

Il faudrait un cadre de responsabilités approprié pour les fonds administrés par les bandes indiennes et les conseils tribaux.

14.20 Le MAINC devrait améliorer le cadre de responsabilités de manière à inclure au moins les volets suivants pour l'administration des paiements versés aux bandes et aux conseils tribaux :

- **présentation, en temps opportun, par les bandes et les conseils tribaux, d'états financiers annuels vérifiés;**
- **présentation, en temps opportun, de rapports financiers et de rapports d'activité, avec acceptation d'une certaine surveillance comme critère d'admissibilité;**
- **évaluation des accords de financement en ce qui concerne la qualité et le niveau des services fournis aux membres des bandes.**

Commentaires du ministère : *Le MAINC a institué un certain nombre de nouveaux modes de financement qui augmentent progressivement les pouvoirs conférés aux bandes. Le degré de pouvoir transféré dépend de la nature du programme financé, de la capacité de gestion de la bande et de la mesure dans laquelle elle souhaite administrer ses propres affaires. Parallèlement au transfert de pouvoirs, le MAINC a entrepris de réduire la surveillance et le contrôle qu'il exerce sur les bandes et de donner plus d'importance aux comptes que rendent les conseils indiens à leurs propres commettants.*

Le MAINC accepte de s'occuper des risques inhérents à ce transfert et il est disposé à le faire. Il arrivera que les bandes aient de la difficulté à exécuter les programmes ou à présenter leurs rapports dans les délais impartis par le ministère pour lui permettre de faire rapport au Parlement.

Le ministère reconnaît que ces situations entraînent des lacunes dans le cadre de responsabilités, mais ces problèmes ne sont pas de nature à déformer l'information qu'il présente au Parlement.

Le ministère continuera d'essayer, avec les bandes, de combler ces lacunes au fur et à mesure qu'on les relève.

Logement

Contexte

14.21 L'objectif établi du programme de logement du MAINC est d'aider «les particuliers et les bandes à obtenir des logements convenables en subventionnant la construction

et la rénovation d'habitations dans les réserves et en fournissant aux bandes une aide sous forme de cours de formation ou de conseils dans le domaine de la gestion ou en matière technique». Le logement doit être conforme aux normes reconnues du Code national du bâtiment.

14.22 Le ministère fournit les services sur les terrains à bâtir et garantit les prêts pour l'habitation. De plus, il accorde des subventions qui couvrent à peu près 50 p. 100 des coûts de construction, soit de 19 000 $ à 46 000 $ par unité de logement, selon l'éloignement et les tarifs locaux pour la construction. Il fournit aussi des subventions à la rénovation, de 6 000 $ en moyenne. Par ailleurs, les bandes peuvent demander l'aide de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour les projets communautaires et obtenir des prêts personnels pour la construction de nouvelles maisons ou la rénovation de celles qui existent.

14.23 L'autorisation législative pour les subventions au logement vient des crédits annuels. En 1989-1990, 105,2 millions de dollars ont été dépensés en tout pour la construction de 2 746 maisons et la rénovation de 4 151 unités existantes.

14.24 En 1985, la Direction générale de l'évaluation des programmes du MAINC a effectué une évaluation du programme de logement dans les réserves. L'étude a révélé qu'une bonne partie des maisons plus vieilles sont parmi les plus pauvres au Canada, bien que les nouveaux logements dans les réserves soient construits selon les normes du Code national du bâtiment. En fonction de trois grands critères, à savoir l'état, le surpeuplement et l'accès aux services de base, seulement 27,3 p. 100 des logements dans les réserves étaient «tout à fait satisfaisants».

14.25 Il ressort de cette évaluation et d'un document de travail publié par le MAINC en 1990, intitulé «Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves», qu'il manque environ 10 000 unités de logement.

Observations et recommandations

La clarification des engagements et des responsabilités est essentielle

14.26 Les organismes indiens ont déclaré que leurs peuples ont droit à des logements convenables, fournis par le gouvernement du Canada. Ils croient que c'est une obligation du gouvernement, qui découle de droits issus des traités, des droits ancestraux fondamentaux et de la Constitution.

14.27 Dans la Partie III du Budget des dépenses, on n'indique pas si la responsabilité du MAINC à l'égard des subventions de logement est un droit ou un avantage des Indiens. On ne précise pas non plus la portée des engagements du MAINC à cet égard. Dans le document de travail du MAINC, publié en 1990, on demande un énoncé clair des politiques et des engagements concernant la prestation du logement aux Premières nations. Le niveau de financement actuel est le même depuis 1983. Chaque année, on attribue 92,9 millions de dollars en vue de la construction de 2 400 maisons et de la rénovation de 3 000 unités.

14.28 Les Indiens inscrits, qui ne vivent pas dans les réserves, ont droit à l'aide au logement de base fournie par les gouvernements provinciaux et municipaux. Les Indiens inscrits qui vivent dans les réserves, eux, n'y ont pas droit.

14.29 Les logements surpeuplés et inappropriés, entre autres choses, peuvent contribuer aux problèmes sociaux et de santé, tels que la maladie, l'effondrement des mariages, l'alcoolisme et le mauvais traitement des enfants. Les répercussions monétaires peuvent se mesurer par des coûts plus élevés en soins de santé, en prestations d'aide sociale, en maintien de l'ordre et en établissements carcéraux. Résoudre les problèmes de logement dans les réserves pourrait réduire le coût des services de santé et de l'aide sociale tout en améliorant les normes sociales et de santé.

14.30 Par ailleurs, à cause de la *Loi sur les Indiens*, ceux-ci ont de la difficulté à obtenir du financement auprès des établissements de crédit pour le logement dans les réserves. Les terres et les biens des Indiens ne peuvent pas être saisis, même lorsqu'un prêt n'est pas remboursé. Même la Société canadienne d'hypothèques et de logement exige une garantie du ministre des Affaires indiennes avant d'accorder des prêts pour le logement dans les réserves. Les investisseurs privés n'ont aucun recours juridique dans le cas de prêts non remboursés, ce qui a empêché toute forme de financement libre du logement dans les réserves de s'implanter. Presque aucun capital de risque privé n'est investi dans le logement indien.

14.31 Une autre contrainte empêche les Indiens d'avoir des logements convenables : les membres des bandes ont des réticences à verser leurs propres capitaux dans le logement des réserves. Le système de propriété des terres, sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, limite le droit normal de legs, de bail ou de vente. La terre appartient à l'État et la plupart des maisons «appartiennent» à la bande et sont administrées par les conseils de bande. Par conséquent, les Indiens inscrits qui vivent dans les réserves n'ont d'autre choix que de dépendre du MAINC pour avoir des logements convenables.

Le MAINC doit trouver une nouvelle approche pour pallier la pénurie de logements dans les réserves.

Le MAINC doit trouver une solution pour rattraper le retard en matière de logements

14.32 Au mois de mars 1989, il y avait 58 758 unités de logement et 446 unités de logement qui offraient des services spéciaux (pour les personnes âgées, etc.) dans les réserves. L'offre annuelle de maisons dans les réserves n'est pas suffisante pour satisfaire à la demande normale de remplacement. Le MAINC estime que fournir les 10 000 à 11 000 unités de logement qui manquent coûterait jusqu'à 840 millions de dollars, en dollars courants. Nous avons constaté que le MAINC n'a pas de plan pour régler ce problème critique.

14.33 Pour rattraper le retard en matière de logement dans les réserves, le MAINC devrait tenter d'utiliser ses ressources actuelles différemment. Il pourrait aussi chercher une nouvelle approche qui permettrait et encouragerait les investissements privés dans le marché immobilier des réserves.

Commentaires du ministère : *Le ministère est d'accord sur les questions soulevées dans cette section; cependant, il propose une autre approche pour régler ces questions.*

Sa politique vise des objectifs sociaux et l'accès à des logements adéquats, convenables et abordables. Le ministère, les peuples autochtones et leurs collectivités partagent les responsabilités à cet égard. Le ministère connaît très bien les problèmes complexes qui entourent la situation du logement dans les réserves. Il consulte donc les leaders autochtones de tout le pays dans le but de concevoir un cadre d'action souple et une approche concertée en vue de trouver des solutions.

Modifications de 1985 à la *Loi sur les Indiens* (*Loi C-31*)

Contexte

14.34 En 1985, le Parlement a adopté une série de modifications à la *Loi sur les Indiens*, connues sous le nom de *Loi C-31*. Les modifications avaient pour objectif d'éliminer les clauses discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*, de rétablir la qualité d'Indien inscrit et les droits d'appartenance à une bande, puis de donner aux bandes le contrôle de l'appartenance à la bande.

14.35 Avant 1985, la *Loi sur les Indiens* accordait à toute femme qui mariait un Indien le

statut d'Indien, alors qu'une femme indienne qui mariait un homme n'ayant pas ce statut perdait son statut et ses droits. De plus, en vertu de la Loi, les enfants métissés, avec un père indien, transmettaient automatiquement leur statut à leurs enfants, ce qui n'était pas le cas lorsque la mère était indienne. La principale modification de la *Loi C-31* a été de restaurer le statut de ces femmes et d'accorder le statut d'Indien inscrit aux enfants issus du mariage d'une femme indienne à un homme d'une autre race.

14.36 La détermination de l'appartenance à une bande était un autre problème. Jusqu'en 1985, seul le registraire, un représentant du MAINC, pouvait prendre les décisions quant à l'appartenance à une bande. Au 30 juin 1990, 232 des 596 bandes du Canada (39 p. 100) avaient pris en main cette fonction qui favorise l'autonomie indienne. Le ministère décide toujours de l'appartenance pour les bandes qui n'ont pas mis au point leur propre code d'appartenance. Certaines bandes ont retardé l'élaboration de leur code d'appartenance parce qu'elles craignent des poursuites en justice de requérants qui ont été rejetés.

Observations et recommandations

La mise en oeuvre de la *Loi C-31* coûtera plus de 2 milliards de dollars

14.37 En 1990, environ 80 000 Indiens avaient obtenu leur statut, ce qui a augmenté de 25 p. 100 la population qui était auparavant de 358 000 habitants. C'était 48 p. 100 de plus que ce que le MAINC avait prévu avant 1985. Le MAINC avait estimé que le coût des services qu'il fournit aux Indiens et de ceux de la Direction générale des services médicaux de Santé et Bien-être social Canada s'approcherait des 300 millions de dollars. En 1989, le ministère a révisé ses prévisions, estimant à 86 453 le nombre de nouveaux Indiens inscrits, et il a obtenu environ 900 millions de dollars de plus. Ses engagements totaux ont dépassé le milliard de dollars, et la période de mise en oeuvre a été prolongée de 1990 à 1994. Le ministère prévoit également un milliard de dollars de plus en coûts pour les quatre prochaines années, sans compter les services médicaux de Santé et Bien-être social Canada qui pourraient atteindre jusqu'à 150 millions de dollars par année.

14.38 Les coûts continus et les coûts versés une seule fois, qui sont nécessaires à l'application de la *Loi C-31*, sont élevés. Les dépenses les plus importantes se rattachent au logement, aux écoles et aux infrastructures supplémentaires pour les personnes qui retournent vivre dans les réserves. Selon le ministère, 21 p. 100 des Indiens qui acquièrent le statut d'Indien ou qui sont rétablis dans leurs droits veulent retourner dans une réserve, venant s'ajouter aux 8 p. 100 d'Indiens nouvellement inscrits qui vivent déjà dans les réserves. Toutefois, leur retour pourrait être impossible à cause du manque de logements, des codes d'appartenance et des règles des bandes relatives à la résidence, lesquelles règles restreignent l'accès de la réserve aux membres de la bande.

14.39 D'après la croissance prévue par le MAINC pour la population de la *Loi C-31*, environ 24 000 Indiens et 20 800 personnes à charge non indiennes voudront s'établir dans les réserves au cours des cinq prochaines années. Avec une moyenne de 3,4 personnes par famille, il faudra quelque 13 000 unités de logement pour ces nouveaux venus. Jusqu'en janvier 1991, le ministère avait construit ou rénové quelque 3 600 maisons dans tout le pays pour les Indiens nouvellement inscrits dans le cadre de la *Loi C-31*. Le ministère prévoit construire chaque année, jusqu'en 1993-1994, 985 maisons pour ces personnes. Cela ne sera pas suffisant. L'Ontario, à elle seule, a besoin de 2 146 unités de logement pour les nouveaux Indiens inscrits. Au rythme de 50 000 $ en moyenne, infrastructure comprise, ces unités coûteraient plus de 107 millions de dollars.

14.40 Malgré l'affirmation du gouvernement qu'aucune bande ne souffrirait des conséquences de la *Loi C-31*, le MAINC n'avait pas, au moment de notre vérification, de plan financier permettant de déterminer comment et quand la pénurie actuelle et future de

logements serait comblée. Par ailleurs, bien que le MAINC ait été conscient du fait qu'il est impossible de construire plus de logements dans certaines réserves, il n'a pas avancé de solutions à ce problème.

14.41 Certaines personnes, rétablies dans leurs droits par suite de la *Loi C-31*, n'ont pas encore été acceptées par une bande. Deux organismes indiens estiment que, en Alberta, 9 Indiens sur 10, inscrits par suite de la *Loi C-31*, n'appartiennent à aucune bande. Certaines bandes ont introduit des codes d'appartenance restrictifs, qui empêchent en fin de compte les personnes rétablies dans leurs droits par la *Loi C-31* de se joindre à la bande. C'est le cas de l'un des codes qui exige une période de résidence dans la réserve, tout en ne permettant qu'aux membres de la bande d'y vivre. Cela se produit généralement chez les bandes mieux nanties, qui craignent de voir la richesse de la bande diluée et la balance actuelle des pouvoirs de la bande menacée.

Les données sur les membres des bandes sont nécessaires à la planification et au financement des programmes

14.42 L'article 10 de la *Loi C-31* permet aux bandes d'assumer le contrôle de l'appartenance à la bande et de tenir la liste de leurs membres. Au mois de juin 1990, 39 p. 100 des bandes contrôlaient la liste de leurs membres, pour un total d'environ 188 000 personnes.

14.43 Le transfert de ces responsabilités à un grand nombre de bandes signifie que le MAINC ne tient plus de registre central sur les membres des bandes et sur la population dans les réserves et n'a plus accès à une telle source d'information. Le MAINC a reconnu que certaines bandes ne peuvent pas tenir à jour des listes exactes et complètes. Nous avons constaté que le MAINC n'a ni fourni de lignes directrices, ni donné de formation à ces bandes pour tenir à jour les données. Par ailleurs, il n'existe pas de système de contrôle pour surveiller la qualité des données sur la résidence dans le Registre des Indiens.

14.44 Sans statistiques démographiques fiables, la capacité du MAINC de justifier les fonds nécessaires devant le Parlement peut être compromise. D'autres ministères fédéraux, tels que Santé et Bien-être social Canada, et les gouvernements provinciaux ont également besoin de renseignements exacts sur la population aux fins de la planification et du financement des programmes.

14.45 Le MAINC devrait, en collaboration avec les bandes indiennes, élaborer et tenir à jour un système d'information sur la population qui réponde aux besoins de tous les intervenants.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est au courant de la nécessité d'une meilleure base de données; il y a progrès à ce chapitre grâce aux activités de sa Direction de l'analyse quantitative et des recherches socio-démographiques.*

Certaines bandes administrent bien les programmes financés par le gouvernement

14.46 Le MAINC indique que certaines bandes et certains conseils tribaux font des progrès significatifs dans l'administration des services qu'ils assurent à leurs membres. Ils ont obtenu des résultats impressionnants en se servant de leurs propres ressources de concert avec le financement du gouvernement.

14.47 Les bandes Nicola Valley de la Colombie-Britannique, la bande Paul de l'Alberta et le conseil tribal du Sud-Est du Manitoba illustrent ce qui peut être réalisé en fait de développement socio-économique et de gestion efficace des ressources financières. Nous n'avons pas effectué de vérification de ces bandes, mais nous nous sommes fiés à la perception des chefs et des membres des conseils tribaux.

14.48 Au cours des années 1970, ces collectivités n'avaient pas grand chose en fait de services de base, tels que routes, écoles et logements dotés d'eau courante et d'électricité. Les taux de fréquentation scolaire et de réussite scolaire étaient très bas, et les faibles compétences professionnelles, combinées à l'absence de débouchés économiques, avaient donné des niveaux d'emploi et de revenu très

faibles. Ces facteurs aggravaient les problèmes sociaux.

14.49 Au cours des 15 dernières années, la situation s'est améliorée sur tous les plans. Ces conseils tribaux et administrations de bandes ont pris les rênes pour relancer la vie communautaire du point de vue économique, social et culturel, de la santé et du développement personnel.

14.50 Les conseils tribaux et les bandes étudiés ont donné la priorité à la mise en oeuvre d'administrations financières responsables et leurs opérations financières ont atteint des niveaux impressionnants, avec la création de diverses entreprises en plus de l'administration des programmes hérités du ministère. Selon l'un des conseils tribaux, la délégation des responsabilités par le MAINC a permis un usage plus efficient et plus efficace des fonds gouvernementaux. Les représentants du MAINC ont fait l'éloge du rendement financier de ces administrations.

Une direction forte et une gestion financière efficace sont des facteurs clés dans le succès des bandes indiennes.

14.51 Parmi les facteurs qui semblent avoir contribué de façon marquée au succès de ces bandes, mentionnons :

- de bonnes aptitudes de gestion pour mettre au point des buts et des objectifs clairs;
- une bonne orientation du chef et du conseil ainsi que le soutien de la collectivité dans l'établissement des plans et de l'ordre de priorité;
- des systèmes de gestion financière efficaces;
- la dotation des emplois de la bande par voie de concours;
- une priorité élevée accordée à l'éducation, à la gestion et au perfectionnement des ressources humaines.

14.52 Les réserves en cause ne sont pas riches en ressources naturelles, et bon nombre d'entre elles sont quelque peu éloignées. Par conséquent, les facteurs qui ont contribué au succès de ces bandes pourraient également aider d'autres bandes. Toutefois, ils ne s'appliqueraient pas nécessairement à toutes les bandes et à tous les conseils tribaux du fait que certains d'entre eux ne possèdent pas encore les compétences de gestion ou les ressources économiques nécessaires pour être autosuffisantes.

Revendications particulières

Contexte

14.53 Le règlement des revendications particulières figure parmi les priorités énoncées par le MAINC dans son Budget des dépenses de 1990-1991. Pour cet exercice financier, le budget de fonctionnement de la Direction générale des revendications particulières (DGRP) est de 2,3 millions de dollars. Au mois de décembre 1990, la valeur des revendications réglées pour le gouvernement fédéral depuis le milieu des années 1970 dépassait les 100 millions de dollars.

14.54 Le mandat de la DGRP est résumé dans la politique qu'elle a publiée et qui était en vigueur au moment de notre vérification. Cette politique, émise en 1982, stipule que «le gouvernement du Canada reste engagé à régler d'une manière juste et équitable les revendications particulières (contre le gouvernement)». La nécessité de remplir les obligations contractées envers les Indiens a été reconnue par les différents gouvernements qui se sont succédé au cours des dernières décennies.

14.55 Les revendications particulières sont celles qui ont trait aux obligations légales déterminées par le gouvernement. D'habitude, ces obligations portent sur des questions

découlant du présumé non-respect par le gouvernement des traités et de la législation touchant les Indiens, ainsi que leurs terres et les autres biens. Les revendications sont fondées sur les allégations suivantes : cession inappropriée de terres de réserve; défaut de compensation à l'égard de terres prises; défaut du gouvernement de fournir les munitions et le bétail promis; défaut de protéger l'environnement qui est crucial au mode de vie des Indiens. Il y a également des cas où le gouvernement fédéral est accusé d'avoir mal administré les biens des Indiens.

14.56 Les revendications particulières diffèrent des revendications territoriales globales, qui se fondent sur les droits ancestraux à la terre et sur l'occupation et l'utilisation traditionnelles de ces terres, y compris le droit d'y chasser, d'y pêcher et d'y piéger. Nous avons fait rapport sur les revendications territoriales globales en 1990.

14.57 Le MAINC possède des lignes directrices internes et des critères généraux pour la présentation et l'évaluation des revendications particulières et à leur indemnisation. Il possède des politiques et des procédures écrites, ainsi qu'un système d'information qui fait état des revendications encore en cours et de celles qui sont réglées.

14.58 Le ministère de la Justice (la Justice) examine chaque revendication afin de déterminer si, à son avis, la revendication est recevable en vertu de la politique visant à faire respecter les obligations «légales». La Justice analyse les aspects juridiques des revendications et indique au MAINC sur quelle base recevoir ou rejeter la revendication et calculer l'indemnisation. À la demande du MAINC, le ministère de la Justice peut participer aux négociations avec les bandes. Cette participation influe directement sur la rapidité, la qualité et le coût d'une revendication et sur les résultats.

14.59 D'autres ministères fédéraux, tels que la Défense nationale, sont parfois mis en cause lorsqu'on prétend que les dommages à la propriété des Indiens ont été causés par leurs activités. De même, la participation des gouvernements provinciaux peut affecter considérablement le règlement des revendications, en particulier lorsque les terres ou autres ressources d'État relèvent de la compétence provinciale.

14.60 Voici les principales étapes du processus de revendication :

- Une bande indienne fait des recherches, prépare, rédige et présente une revendication.
- Le MAINC effectue des contre-recherches à l'égard de la revendication.
- Le ministère de la Justice donne au MAINC un avis juridique sur le bien-fondé de la revendication.
- Il y a négociation afin d'attribuer une valeur à la revendication et de déterminer l'indemnisation.
- On parvient à une entente de règlement.
- Il y a mise en oeuvre de l'entente qui a été autorisée par toutes les parties en cause.

14.61 L'indemnisation accordée pour régler la revendication peut prendre la forme d'un montant d'argent, d'ajustements de terrains ou d'autres arrangements. Les accords écrits entre le MAINC, les requérants et les autres parties en cause sont approuvés par les membres de la bande et par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil, s'il y a lieu.

Objectif et étendue de la vérification

14.62 Notre examen a inclus un examen du processus et des résultats des revendications sur les plans suivants : délais de règlement, validation des demandes, établissement de l'indemnisation, rapports sur les revendications et questions connexes.

14.63 Nous avons donc passé en revue le mandat, les politiques, les résultats de programme, les procédures, les ressources et les rapports de la Direction générale des revendications particulières (DGRP). Nous avons également examiné 17 cas, choisis au hasard parmi certaines catégories. Les cas choisis incluaient des revendications réglées, des revendications rejetées et des revendications en cours. Nous n'avons pas l'intention de faire de projections des résultats de l'échantillon à l'ensemble des revendications reçues. Toutefois, nous avons constaté une constante parmi les problèmes relevés dans cet échantillon.

Observations et recommandations

Les pratiques relatives aux revendications auraient besoin d'être revues

14.64 **Indépendance.** La DRGP et le processus de revendication qu'elle administre sont liés au gouvernement. Par conséquent, la DGRP joue plusieurs rôles, car elle doit évaluer les questions de plusieurs points de vue (celui des Indiens, celui du gouvernement et celui du public), mais toujours en gardant à l'esprit que ses évaluations de la revendication influeront directement sur les frais que le gouvernement devra payer.

14.65 Du point de vue des requérants, le gouvernement fédéral est en conflit d'intérêt dans le règlement des revendications. En effet, c'est lui qui, d'une part, fixe et applique les critères d'évaluation à l'égard des revendications et qui, d'autre part, contrôle le processus de négociation ainsi que le financement. Du point de vue du gouvernement, le MAINC a le pouvoir et la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt des Indiens, tout en demeurant responsable devant le public canadien des fonds utilisés dans le processus.

14.66 **Politique des revendications.** En 1969, le gouvernement du Canada a énoncé dans une politique publique que ses obligations légales envers les Indiens, y compris le respect des droits issus des traités, devaient être reconnues. Sa politique publiée en 1982, intitulée *Dossier en souffrance, une politique des revendications des autochtones*, précise le cadre dans lequel traiter les revendications particulières.

14.67 Cette politique reconnaît qu'il faut maintenant régler sans plus tarder les revendications pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité. Elle fait également remarquer que les progrès réalisés dans le règlement des revendications n'ont répondu ni aux attentes du gouvernement, ni à celles des requérants indiens.

14.68 Nous avons examiné comment cette politique est mise en oeuvre et, dans le contexte des déclarations du gouvernement sur la nécessité d'apporter des améliorations au processus, nous nous posons des questions. Par exemple, nous avons noté que, même si le gouvernement a affirmé qu'il veut s'assurer que justice soit faite, d'importantes revendications se rapportant à des faits datant d'avant la Confédération sont généralement jugées irrecevables par le MAINC. Celui-ci exclut ce genre de revendications parce qu'il considère que, à part quelques exceptions, les revendications fondées sur des événements antérieurs à la Confédération ne font pas partie des obligations du gouvernement du Canada.

14.69 Nous remarquons que la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, à l'article 25, garantit les droits ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones, y compris les droits reconnus dans la Proclamation royale du 7 octobre 1763.

14.70 Nous avons noté certains cas où la Justice a tardé à fournir son opinion juridique au MAINC sur le bien-fondé des revendications, attendant parfois la décision des tribunaux en rapport avec certaines affaires. Même si nous reconnaissons qu'il est parfois bon d'attendre qu'un jugement soit rendu, le MAINC n'a pas pu déterminer aisément si l'application des jugements des tribunaux aux règlements négociés donnait de «meilleurs» règlements

pour toutes les parties, et donc justifiait les retards.

14.71 Règlement des revendications. Selon la DGRP, environ 600 revendications ont été présentées depuis l'instauration du processus, au début des années 1970. Lorsque la politique de revendication actuelle a été introduite en 1982, environ 61 p. 100 des revendications reçues jusque là n'avaient pas été réglées. En 1990, au moment de notre vérification, 57 p. 100 de toutes les revendications faisaient toujours l'objet de négociations ou étaient encore à l'étude. Huit pour cent de toutes les revendications avaient été réglées et acceptées par le requérant et le MAINC, tandis que 35 p. 100 avaient été rejetées ou conclues autrement. La pièce 14.3 contient plus de détails à ce sujet.

14.72 Si l'influx et le règlement des revendications des deux dernières décennies se poursuivent au même rythme, le ministère pourrait avoir encore un pareil arriéré dans 20 ans d'ici. Nous ne croyons pas que cela soit conséquent avec les nombreux engagements du gouvernement qui parlent d'accélérer le processus.

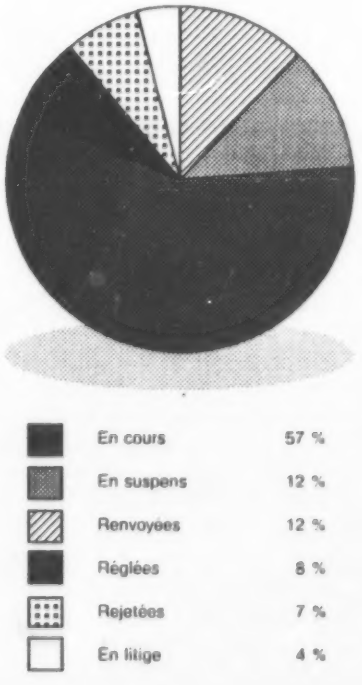
Plus de la moitié des revendications reçues au cours des 20 dernières années ne sont toujours pas réglées.

14.73 Présentation des revendications. Le MAINC ne remet pas de lignes directrices détaillées aux bandes sur la façon de formuler une revendication. Par conséquent, la qualité et la quantité de l'information fournie par les bandes pour étayer leurs allégations peuvent être insuffisantes pour permettre un examen approprié de la revendication. Dans certains cas, il faut alors de longues recherches au MAINC pour établir les faits fondamentaux. Cela contribue aux retards, engendre des frustrations et augmente le coût du processus de règlement.

14.74 Planification et contrôle. Il n'existe pas de cadre de planification et de contrôle pour les revendications. Par exemple, les trois principales parties en cause dans une revendication (les bandes indiennes, le ministère de la Justice et le MAINC) ne s'engagent pas par écrit, au début du processus, à atteindre des résultats précis dans le cadre de leurs attributions respectives et d'un délai spécifique. Un plan de ce genre pourrait inclure des points de repère pour certaines phases du processus de revendication, par exemple la recherche et la validation. Sans plan, la responsabilité de parvenir à des résultats satisfaisants est floue, et il peut être lent et pénible d'en arriver à un règlement.

Pièce 14.3

SITUATION DES 593 REVENDICATIONS PARTICULIÈRES PRÉSENTÉES DE 1971 à 1990



Source : Direction générale des revendications particulières

14.75 Nous avons également remarqué que, même si la Justice et le MAINC travaillent ensemble dans le cadre du processus de revendication, il n'existe aucun mandat officiel écrit entre ces ministères afin d'établir les responsabilités, les niveaux de service et les rôles qui reviennent à chacun. Notre vérification a révélé que la Justice et le MAINC ne voient pas toujours leurs rôles de la même façon, ce qui entraîne de l'incertitude dans le processus.

14.76 Financement de la recherche. Depuis 1976, le MAINC a versé environ 50 millions de dollars aux bandes ou associations indiennes pour financer leurs activités de recherche au nom des requérants. Les derniers budgets annuels du MAINC, pour financer les recherches, étaient d'environ 5 millions de dollars.

14.77 Les accords de contribution exigent que les bénéficiaires fournissent au MAINC des rapports provisoires détaillés pour indiquer l'ampleur des recherches effectuées et les résultats obtenus. Toutefois, aucun des bénéficiaires, dans un échantillon de sept accords de contribution choisis au hasard, n'avait fourni suffisamment d'information dans ses rapports au MAINC pour qu'on puisse déterminer si cette exigence avait été respectée.

Le MAINC ne sait pas dans quelle mesure les 50 millions de dollars consacrés à la recherche ont effectivement été utilisés à cette fin.

14.78 Les bénéficiaires sont aussi tenus de faire vérifier leurs états financiers. Toutefois, aucune vérification n'est exigée pour s'assurer du respect des conditions des accords de contribution. Bien que des rapports de vérification sur les états financiers aient été fournis au MAINC, ces rapports ne fournissaient pas d'opinions attestant si les fonds fournis par le MAINC aux fins de la recherche avaient été utilisés ou non aux fins prévues.

14.79 Information de gestion et rapports. L'information de gestion recueillie par le MAINC n'est pas suffisante pour contrôler convenablement le processus de règlement des revendications, pas plus qu'elle n'encourage à rendre compte des résultats. Par exemple, l'information sommaire n'est pas toujours compilée pour permettre de repérer les retards ou les autres problèmes aux diverses étapes du processus. En règle générale, aucune date limite n'est fixée pour s'assurer que les cas avancent rondement, et le temps consacré à chaque cas n'est pas calculé. L'utilisation de tels renseignements pourrait aider à déterminer les occasions d'accroître l'efficacité du traitement. Qui plus est, les rapports externes présentés par le MAINC dans la Partie III du Budget des dépenses constituent un minimum. Par exemple, on ne fait pas de liens directs entre les résultats du processus de revendication dont il est question et les coûts, la valeur des règlements et les échéanciers; on ne révèle pas non plus quelles sont les tendances comparatives.

14.80 Les documents financiers du MAINC, utilisés pour les rapports des Comptes publics, font état de 194 affaires en litige, au 31 mars 1990. De ces 194 revendications, 73 représentent une réclamation totale de 7,7 milliards de dollars contre le gouvernement. Pour les 121 autres revendications, on ne précise aucun montant.

14.81 Étant donné que le MAINC identifie certains requérants par le nom de la bande et d'autres par le nom d'un particulier, il est difficile de déterminer si les revendications particulières non réglées sont bien incluses dans les Comptes publics. Nous nous inquiétons donc du fait que l'information présentée au Parlement par le MAINC n'est peut-être pas complète.

14.82 Temps requis pour statuer sur une revendication. Depuis de nombreuses années, le MAINC parle de la nécessité d'accélérer le règlement des revendications, ce qui a été confirmé par le Premier ministre en avril 1991.

14.83 Dans notre échantillon de vérification de 17 cas :

- Neuf cas avaient été réglés en 7 ans en moyenne;
- Quatre cas avaient été rejetés en 4 ans en moyenne;
- Trois cas étaient toujours à l'étude, après une moyenne de 11 ans, et un autre avait été renvoyé à une autre direction générale du ministère.

14.84 Le MAINC estime qu'il faut en général sept ans en moyenne pour traiter un cas. D'après notre examen de divers cas individuels, nous croyons qu'il faudrait une volonté plus ferme de tous les intervenants pour accélérer le processus afin d'en arriver à réduire comme on le veut les délais de traitement.

14.85 Validation des revendications et détermination de l'indemnité. Les différends entre le MAINC et les bandes requérantes peuvent porter sur plusieurs questions : par exemple, la valeur du bétail promis en vertu des traités, mais non livré; la responsabilité de rémunérer les experts-conseils engagés par les Indiens pour les aider à établir leurs revendications; les interprétations juridiques quant à ce qui constitue une cession de terrain appropriée; l'utilisation des évaluations; la détermination de coûts acceptables en vue de remettre en état les terres endommagées par le gouvernement; la valeur «légale» générale de la revendication.

14.86 Les représentants du MAINC et de la Justice se sont dits préoccupés de la façon dont l'indemnisation est déterminée. Dans certains cas, leurs préoccupations découlent du dilemme des droits légaux par rapport aux droits moraux. Nous croyons que le MAINC et la Justice devraient préparer et mettre en oeuvre une politique et des lignes directrices écrites sur la façon dont ces questions doivent être traitées afin de répondre le mieux possible à l'engagement du gouvernement fédéral de régler les revendications d'une manière juste et équitable.

14.87 Indemnité de règlement. Le traitement de l'indemnisation est un facteur important dans l'application des ententes de règlement. Il y a eu divergence d'opinions entre le MAINC et les bandes indiennes sur la façon de répartir les indemnités.

14.88 Pour ce qui est des biens immobiliers, en général des terres ou des ressources foncières, le MAINC doit s'en tenir à la *Loi sur les Indiens* qui limite l'accès des Indiens aux fonds générés par ces biens.

14.89 Bien que la plupart des règlements portent sur la perte de terres et de biens fonciers, nous avons trouvé toute une variété d'accords de répartition de l'indemnisation. Il y avait des paiements versés à une société indienne, des paiements versés au compte de capital d'une bande et des paiements versés au compte de recettes d'une bande. Les bandes ont affirmé que cet argent ne fait que les indemniser et ne devrait donc pas être assujetti aux règles s'appliquant au capital. Nous encourageons le MAINC à mettre au point des critères écrits et à appliquer une politique uniforme à l'égard de la répartition des indemnisations. Le MAINC pourrait peut-être songer à proposer des modifications à la *Loi sur les Indiens* à cet égard.

14.90 Facteurs clés qui influent sur les résultats des revendications. En fin de compte, le règlement des revendications sont assujettis à ce qui suit :

- l'établissement du fait qu'il y a eu «injustice» découlant d'une action ou de l'inaction;
- un processus de négociation efficace, conduit de bonne foi et avec la coopération de toutes les parties;
- la détermination appropriée de l'indemnisation (argent ou autres biens);
- un jugement fiable et une bonne réflexion dans tout le processus de règlement;
- la mise en oeuvre opportune des accords de règlement;

- une volonté politique manifeste de régler les questions de longue date.

14.91 Vu les complexités considérables et les facteurs humains inhérents dans les conditions susmentionnées et dans les illustrations de cas qui suivent, les difficultés auxquelles ont fait face les requérants et le gouvernement ne sont pas surprenantes.

14.92 Le MAINC et le gouvernement devraient évaluer à nouveau les méthodes et les concepts fondamentaux pour le règlement des revendications, notamment :

- **l'objectivité et l'indépendance de la Direction générale des revendications particulières au sein du MAINC;**
- **l'application de politiques relatives à l'acceptation et à l'évaluation des revendications, y compris des définitions et des critères pour déterminer l'«équité» et l'«obligation légale»;**
- **les obligations et les rôles des autres ministères fédéraux et leurs conventions de travail avec le MAINC en vue de la résolution des revendications;**
- **les responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux dans l'examen et le règlement des revendications;**
- **la nécessité de savoir comment les associations indiennes utilisent le financement destiné à la recherche;**
- **l'uniformité et l'à-propos du règlement des indemnisations.**

14.93 Nous croyons qu'un bon examen de ces questions, par le MAINC, le ministère de la Justice et les requérants, et la mise en oeuvre de mesures correctrices, s'il y a lieu, constitueraient des démarches importantes pour améliorer le processus et les résultats.

14.94 En avril 1991, le gouvernement a annoncé une initiative de taille afin de tenter de régler la question des revendications particulières. Il s'agit d'une commission pour les revendications particulières, d'un processus accéléré pour les revendications de 500 000 $ ou moins, de pouvoirs ministériels accrus pour l'approbation des indemnités de règlement ainsi que de l'étude des revendications datant d'avant la Confédération.

Illustrations de cas

14.95 Les cas qui suivent, choisis dans notre échantillon de 17 revendications, illustrent quelques-uns des problèmes et des difficultés du processus des revendications dont il a été question dans le présent chapitre. Nous ne portons aucun jugement sur le mérite ou le résultat final de ces cas.

Cas nº 1

14.96 Une bande a présenté sa revendication au MAINC pour la première fois en 1974, alléguant entre autres que la cession de terrain à l'État, exécutée en 1901, n'était pas valide.

14.97 La bande a plus tard présenté sa revendication devant la Cour fédérale, prétendant que la cession était contraire à l'esprit de son traité, au désavantage de la bande. Après d'autres délais, la bande a présenté une revendication modifiée au MAINC, qui incluait des allégations de fraude dans la cession des terrains et dans leur vente et leur achat ultérieurs par des tierces parties.

14.98 Les allégations de fraude étaient les suivantes : établissement d'un groupe foncier bidon afin d'acquérir les terrains de la réserve; falsification de noms dans divers documents; omission par les représentants du gouvernement de dévoiler la valeur réelle des terrains de la réserve; achat de terrains de la réserve par des représentants du gouvernement par l'entremise d'agents secrets, pour ne citer que quelques fraudes.

14.99 Selon le demandeur et le gouvernement, un rapport de 1915, rédigé par une Commission royale d'enquête concernant l'aliénation des terres du Canada après 1896,

indiquait qu'il y avait eu des irrégularités dans la vente des terrains qui faisaient l'objet de cette revendication.

14.100 Bien que le gouvernement ait rejeté les allégations concernant la validité de la cession, il a reconnu, quelque 70 ans après le dépôt du rapport de la Commission royale, que certains représentants du gouvernement avaient manipulé l'aliénation des terrains de la réserve à leur profit personnel.

14.101 Les requérants demandaient une indemnisation de plus de 100 millions de dollars en dédommagement pour la perte de leurs terres, de leurs ressources et d'autres dommages. Ils ont néanmoins confirmé que le fondement du calcul d'une bonne partie de l'indemnisation réclamée était peu courant. En 1986, la bande a accepté une indemnité de 19 millions de dollars environ.

14.102 Les dossiers du MAINC indiquent qu'il y a eu beaucoup de discussions dans le but de déterminer l'indemnité. Toutefois, nous n'avons pas trouvé d'analyse écrite suffisante pour justifier le montant de plus de 7 millions de dollars du règlement.

Cas nº 2

14.103 Il s'agit d'une revendication présentée en 1976, alléguant une cession de terrains inappropriée en 1909. La bande demandait la restitution des terres ainsi que 12 millions de dollars en dommages-intérêts pour compenser la perte d'utilisation.

14.104 Citant l'absence de décision de la part du MAINC, la bande a déposé sa revendication devant les tribunaux en 1977, puis a augmenté le montant réclamé pour le porter à plus de 175 millions de dollars. Le gouvernement a répondu en présentant une défense à la cour.

14.105 À peu près six ans plus tard, la bande acceptait d'entreprendre des pourparlers de règlement avec le gouvernement. Le ministère de la Justice a mis en doute la validité de la revendication en 1983, parce qu'il n'était pas convaincu que le gouvernement avait manqué à ses obligations fiduciaires. Toutefois, en 1984, la Justice en est arrivée à la conclusion que la cession ne respectait pas les exigences de la *Loi sur les Indiens* de 1906.

14.106 Par conséquent, la Justice avait recommandé une indemnisation de 2,5 millions de dollars, correspondant à la valeur actualisée des terres non retournées et indemnisant la perte d'utilisation, moins les recettes générées au nom de la bande par les terres cédées. Un paiement à titre gracieux de 500 000 $ a été inclus, apparemment à la place des coûts et de l'intérêt.

14.107 En 1984, la bande a formulé une contre-offre d'à peu près cinq millions de dollars, représentant la valeur de remplacement des terres cédées ainsi que les coûts. Le ministère de la Justice a recommandé l'acceptation de cette offre à titre de règlement. Le MAINC a accepté la contre-offre, et la bande a ratifié le règlement en 1987.

Cas nº 3

14.108 Une bande a présenté une revendication d'environ 5 millions de dollars en 1982, alléguant que le MAINC n'avait pas respecté ses responsabilités fiduciaires. L'indemnisation demandée représentait l'intérêt perdu et d'autres dommages-intérêts à l'égard du manquement apparent du MAINC d'obtenir et de percevoir un montant approprié pour la vente des terres cédées en 1903.

14.109 En 1986, le MAINC a informé la bande que sa revendication était rejetée parce que le ministère de la Justice considérait les conditions de la vente des terres «non déraisonnables».

14.110 Nous avons toutefois remarqué que le MAINC a mis en doute les arguments juridiques utilisés pour rejeter la revendication de la bande. Par exemple, le ministère se demandait si les sommes peu élevées retirées de la vente des terres et d'autres mesures prises avaient vraiment été dans le meilleur intérêt de la bande.

Cas nº 4

14.111 Une demande d'indemnisation foncière et financière, dont le montant n'était pas spécifié, a été présentée au gouvernement du Canada et à un gouvernement provincial en 1977. On y prétendait que les gouvernements n'avaient pas respecté le traité et la législation provinciale adoptée en 1914 à l'égard des terres de réserve indienne.

14.112 Selon les requérants, les deux gouvernements, depuis le début du XXe siècle, ont autorisé le public à s'établir sur les terres de la réserve indienne et les secteurs les plus valables du territoire revendiqué ont été exploités en tant que fermes et installations touristiques et récréatives. Une partie des terres touchées par la revendication se trouve dans un parc provincial.

14.113 Au fil des ans, les gouvernements fédéral et provincial ne sont pas parvenus à s'entendre sur plusieurs questions ayant trait à leurs responsabilités respectives à l'égard du règlement de la revendication. Parmi les différends, notons les malentendus et les difficultés quant aux levés de terrain, aux droits fonciers des Indiens et à l'autorisation de s'établir sur la terre revendiquée ou de l'aliéner.

14.114 En 1978, un haut fonctionnaire du MAINC a recommandé l'établissement d'un calendrier de négociation précis, acceptable pour toutes les parties, afin d'inciter les deux gouvernements à s'entendre et à accélérer le règlement. Néanmoins, aucune échéance n'a été fixée et le cas a traîné.

14.115 Nous avons constaté que le ministère de la Justice trouvait les preuves ambiguës et non concluantes, et avait donc certains doutes quant à la validité de la revendication. Toutefois, selon les bandes, l'évaluation de la revendication procédait comme s'il n'y avait aucun doute.

14.116 En 1988, les gouvernements du Canada et de la province ont offert un règlement de deux millions de dollars environ, chacun assumant une part égale, mais les bandes n'ont pas soumis cette offre à leur processus de ratification parce que le gouvernement avait, selon eux, écarté leur propre proposition de règlement.

14.117 En avril 1991, le MAINC nous informait que la revendication était toujours en suspens.

***Commentaires du MAINC** : Le ministère est d'accord sur les points soulevés dans le présent rapport.*

Le Premier ministre a annoncé des modifications à la politique sur les revendications en avril 1991. Parmi les changements prévus, notons des directives pour le règlement des revendications datant d'avant la Confédération; un processus accéléré pour traiter les demandes de moins de 500 000 $; l'accroissement des pouvoirs du ministre, qui pourra approuver les demandes allant jusqu'à 7 000 000 $; une commission pour les revendications autochtones particulières, qui fera un examen indépendant des motifs d'acceptation des revendications et des principes applicables à l'évaluation des pertes des requérants et un groupe d'étude mixte canadien-autochtone, qui examinera la politique et le processus en matière de revendications. En outre, on a pris des mesures administratives pour clarifier et améliorer le processus organisationnel et le processus de contrôle.

De plus, le groupe d'étude mixte canadien-autochtone est à réévaluer les points cités dans cette section. Plusieurs initiatives ont déjà été prises, dont la création d'une commission pour les revendications autochtones particulières, qui sera chargée d'examiner les décisions relatives aux revendications, la définition et la description des critères de présentation et d'acceptation des revendications, l'accroissement de la responsabilité en matière de financement des revendications et le calcul uniforme des indemnités. La répartition des responsabilités entre le fédéral et le provincial est examinée chaque fois qu'une occasion importante de le faire se présente.

En réponse à l'observation du vérificateur général au sujet des fonds de recherche, il convient de noter que grâce à une initiative de programme, on a amorcé un examen du processus de financement, en vue de trouver des mécanismes de rapport et de surveillance plus efficients.

Pour ce qui est des Comptes publics, le ministère a institué des procédés qui feront que l'information sur les revendications particulières incluse dans les Comptes publics sera complète à partir de 1990-1991.

Commentaire du ministère de la Justice : *Dans la mesure où il est concerné, le ministère de la Justice juge pertinentes les constatations et recommandations relatives aux revendications particulières.*

Assurance de la production de pétrole et de gaz indiens au Canada

Contexte

14.118 Le mandat du service Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC), qui fait partie du Secteur du développement économique du MAINC, est d'exercer la responsabilité fiduciaire du ministère lorsque des terres de réserves indiennes sont louées aux fins de l'exploitation des ressources et lorsque des redevances sont perçues par le biais du cadre réglementaire prévu par la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et les règlements connexes.

14.119 Les activités du PGIC englobent la négociation, la délivrance et la gestion des permis et des baux d'exploitation pétrolière et gazière ainsi que la vérification de la production, l'établissement des prix et le calcul des redevances.

14.120 Les entreprises privées concluent des accords avec le PGIC leur permettant d'extraire le pétrole et le gaz des terres des réserves indiennes. L'argent tiré de cette exploitation constitue une source de revenus importante pour les Indiens en vertu de la responsabilité fiduciaire du MAINC. En 1989, les revenus provenant du pétrole et du gaz se sont élevés à environ 60 millions de dollars.

Objectif et étendue de la vérification

14.121 Étant donné que les redevances sont, dans une large mesure, déterminées à partir de la production de pétrole et de gaz extraite des terres indiennes, déclarée par les tiers qui détiennent les permis, nous avons cherché à déterminer si le PGIC avait une certitude suffisante que les détenteurs de permis déclarent avec précision toute leur production. Nous avons donc revu les politiques et les méthodes qu'utilise le PGIC pour vérifier l'exactitude de la production déclarée. Nous n'avons pas essayé de déceler les erreurs dans les montants déclarés par les tiers.

Observations et recommandations

14.122 PGIC déclare obtenir sa certitude surtout en analysant les rapports de production des exploitants pétroliers et gaziers, en effectuant des inspections sur place et des vérifications des registres des producteurs et en se fiant au cadre réglementaire et aux normes de mesure qu'applique l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) de l'Alberta en matière de production et de rapports. (Les allusions que nous faisons à l'ERCB, dans ce chapitre, ne devraient pas être interprétées comme étant des critiques du travail que fait cet organisme.)

14.123 PGIC affirme aussi que la nature de l'industrie pétrolière et gazière au Canada, en particulier l'intérêt des partenaires aux initiatives conjointes dans le domaine de l'exploitation des ressources, réduit le risque d'erreurs dans les rapports de production.

Le PGIC dispose de preuves limitées seulement pour justifier la production

14.124 Au moment de notre vérification, il y avait beaucoup de manques dans les documents du PGIC concernant les sources

d'assurance mentionnées au paragraphe 14.122. Par exemple, les documents du PGIC étaient incomplets en ce qui a trait à ce qui suit : sa politique et sa stratégie de surveillance de la production pétrolière et gazière; la portée et les résultats de ses analyses des rapports de production reçus de tiers; les vérifications faites dans les registres des producteurs, et ce qu'il en fait; les raisons pour lesquelles il se fie au travail de l'ERCB et la validité de ses motifs pour le faire.

14.125 L'assurance que donne le PGIC est affectée par le risque de recevoir des rapports inappropriés des nombreux puits de pétrole et de gaz, des batteries (points de rassemblement), des entreprises et exploitants, ainsi que par l'évaluation qu'il fait des inspections sur place nécessaires, des examens cycliques et des priorités relatives à la surveillance des dispositifs de mesure, à la revue des procédures d'exploitation et à la vérification des documents de production.

Le MAINC n'a pas clairement indiqué dans ses dossiers l'assurance de production qu'il obtient par rapport aux redevances.

14.126 Le Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes prévoit des inspections des installations et des registres des exploitants par le gouvernement. Le PGIC reconnaît la nécessité de telles inspections afin d'aider à déterminer, entre autres, la pertinence des rapports de production. En 1988, le PGIC a mis sur pied un programme d'inspections et de vérifications sur place. En décembre 1990, les quelques vérifications et inspections terminées avaient mené à des constatations positives et négatives. Cependant, l'absence de politique et de stratégie bien définies signifie qu'il n'y a aucun degré d'assurance en fonction duquel mesurer ces résultats.

14.127 En ce qui concerne la fiabilité accordée à l'ERCB, nous avons découvert que le PGIC ne coordonnait pas ses pratiques de surveillance avec celles de cette commission. Il n'évalue ni les rapports ni les plans de surveillance de l'ERCB afin de déterminer si la portée de la surveillance, la méthodologie et les résultats conviennent aux fins du PGIC. Celui-ci reconnaît que la majeure partie des puits, en Alberta, ne comportent pas d'intérêts de bandes indiennes et que, par conséquent, les objectifs de surveillance de l'ERCB à l'égard du pétrole et du gaz des terres indiennes auraient un rapport limité. Nous avons constaté que le PGIC a pour politique de cultiver ses liens avec l'ERCB afin que chacun y trouve son compte.

14.128 Nous craignons que le PGIC et les bandes indiennes demeurent vulnérables à des rapports de production de pétrole et de gaz inexacts tant que les normes de documentation appliquées par le PGIC ne seront pas suffisamment améliorées pour lui fournir l'assurance dont il a besoin.

14.129 Le PGIC devrait consigner comme il se doit l'assurance de production qu'il obtient par rapport aux redevances. Cette assurance devrait se fonder sur une politique de surveillance du pétrole et du gaz incluant une stratégie à l'égard de toutes les activités d'inspection et de vérification.

14.130 Le PGIC devrait veiller à ce qu'un rapport de vérification officiel soit publié pour chaque vérification et à ce que la suite donnée à toutes les constatations de vérification soit convenablement consignée.

Commentaires du ministère : *Le MAINC juge la recommandation pertinente.*

PGIC a exécuté un vaste programme, tant au moyen d'inspections sur place que d'examens des documents des entreprises, pour vérifier le degré de conséquence des rapports de production. Toutes les lacunes à cet égard ont été examinées, et des mesures correctrices appropriées ont été prises.

Nous mettons actuellement en place des procédés pour que la politique sur la surveillance effectuée et les mesures prises à la suite des constatations de vérification soient documentées comme il se doit.

Chapitre 15

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise
Opérations douanières

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

Opérations douanières

Points saillants

15.1 Les Douanes appliquent leurs propres lois et aident à en administrer plus de 70 autres. De plus, le ministère s'efforce de servir la population en facilitant le passage des marchandises et des voyageurs à la frontière. Nous avons examiné deux programmes que les Douanes gèrent au nom d'autres ministères, soit ceux qui se rapportent aux drogues illicites et aux matières dangereuses. Sur le plan de la facilitation, nous avons examiné certaines initiatives prises pour rationaliser le traitement des voyageurs et les opérations commerciales (paragraphes 15.6 à 15.16).

15.2 Nous croyons que les initiatives concernant les voyageurs devraient être mieux planifiées. Même si le ministère effectue un troisième essai-pilote sur l'aménagement de voies spéciales ou express, la circulation reste congestionnée à de nombreux postes-frontière. De plus, les restrictions en matière d'installations nuisent aux opérations. Par ailleurs, la dernière initiative d'automatisation des caisses semble prometteuse (15.17 à 15.46).

15.3 Les initiatives prises dans le secteur commercial, que nous avons examinées, sont bien accueillies par les courtiers ainsi que par les importateurs qui effectuent eux-mêmes leur dédouanement. Selon eux, ces initiatives contribuent à accélérer l'accès aux marchandises et à exercer un meilleur contrôle de la qualité sur l'établissement des documents de déclaration en détail (15.47 à 15.57).

15.4 Les statistiques sur les saisies indiquent que le ministère joue un rôle important pour ce qui est d'empêcher l'entrée de drogues illicites au Canada. Cependant, le ministère ne possède ni méthode globale pour évaluer les risques ni plan pour réprimer la contrebande et, en ce qui concerne les renseignements sur les drogues, il n'a pas exploré à fond tous les aspects de la collecte, du partage, de l'analyse et de la diffusion des données. En outre, les agents ne possèdent pas toujours les outils et les installations nécessaires à l'examen des drogues illicites. Le ministère pourrait améliorer la formation et l'évaluation du rendement pour cette activité d'exécution (15.58 à 15.82).

15.5 Le ministère doit contrôler l'importation des matières dangereuses, bien qu'à cet égard son rôle ne soit pas clairement défini. Par contre, il n'a établi aucun programme précis et n'a conclu aucun accord avec d'autres ministères, sauf celui de l'Environnement, pour appliquer les lois en ce domaine. D'ailleurs, l'entente avec le ministère de l'Environnement vient à peine d'entrer en vigueur (15.83 à 15.108).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	15.6
Les Opérations douanières comptent parmi les composantes les plus visibles du ministère; c'est la composante à laquelle est affecté le plus de personnel (15.6)	
En plus de percevoir des recettes, les Douanes contrôlent les importations et les exportations aux bureaux d'entrée (15.8)	
Étendue et objectif de la vérification	15.13
Voyageurs aux postes-frontière terrestres	15.17
Le nombre de voyageurs qui entrent au Canada a augmenté de façon phénoménale (15.17)	
L'initiative qui a trait aux voies spéciales ou express fait l'objet d'un autre essai-pilote (15.20)	
L'initiative d'automatisation des caisses enregistreuses semble prometteuse (15.31)	
Les installations mal adaptées, à la frontière terrestre, peuvent nuire aux efforts des Douanes en matière d'exécution et de facilitation (15.37)	
Mainlevée et déclaration en détail des marchandises commerciales	15.47
Les projets sont bien reçus par les utilisateurs de l'extérieur (15.49)	
L'évaluation des programmes est en cours (15.54)	
Drogues illicites	15.58
Le Canada est exposé au trafic des drogues illicites (15.58)	
Le ministère joue un rôle important dans la répression du trafic des stupéfiants (15.61)	
Les évaluations des risques inhérents sont isolées; la collecte, le partage, l'analyse et la diffusion des renseignements n'ont pas été totalement exploités; de plus, il n'y a aucun plan ministériel en matière de répression de la contrebande (15.66)	
Les outils et les installations nécessaires ne sont pas toujours disponibles, et la formation pourrait être améliorée (15.75)	
La mesure du rendement laisse à désirer (15.79)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

Matières dangereuses 15.83

Le cadre législatif qui réglemente les matières dangereuses est complexe et met en cause divers ministères fédéraux (15.83)

Le ministère a un rôle à jouer dans le contrôle des importations de matières dangereuses (15.89)

Il n'existe aucun programme visant spécifiquement les matières dangereuses (15.92)

Il est rare que les Douanes participent à l'inspection des matières dangereuses à la frontière (15.98)

Pièces

15.1 Voyageurs qui entrent au Canada et déclarations commerciales traitées
15.2 Taux mensuel des erreurs de classement pour huit courtiers importants
15.3 Points d'entrée
15.4 Saisies de drogues illicites par les Douanes

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

Opérations douanières

Contexte

Les Opérations douanières comptent parmi les composantes les plus visibles du ministère; c'est la composante à laquelle est affecté le plus de personnel

15.6 Les Opérations douanières constituent l'une des sept directions du ministère du Revenu national, Douanes et Accise. C'est la plus visible de ses composantes chargées des activités douanières. En effet, ses inspecteurs sont présents dans presque tous les bureaux d'entrée au Canada et ses activités se poursuivent à l'Administration centrale, dans dix bureaux régionaux et à environ 560 endroits différents au Canada.

15.7 La Direction compte environ 7 300 années-personnes et son budget, en 1991-1992, est de l'ordre de 400 millions de dollars, alors que l'ensemble du ministère dispose de 14 300 années-personnes et de 956 millions de dollars. Parmi ses nombreuses responsabilités, notons les suivantes : toutes les opérations relatives aux voyageurs, aux expéditions commerciales et postales, et aux entreprises de messageries; l'appréciation régionale et le rajustement des tarifs et des droits; enfin, l'élaboration, la gestion et le soutien des programmes que nécessitent ses activités. La Direction des programmes douaniers se charge de l'appréciation de la valeur, de la cotisation, de l'évaluation, de l'arbitrage et de l'élaboration des textes législatifs aux fins tarifaires.

En plus de percevoir des recettes, les Douanes contrôlent les importations et les exportations aux bureaux d'entrée

15.8 Le mandat du programme Douanes et Accise est de percevoir des droits et des taxes, de protéger l'industrie et la société canadiennes en contrôlant l'entrée au Canada et la sortie du pays des personnes, des marchandises et des moyens de transport, et de protéger l'industrie canadienne contre la concurrence étrangère déloyale.

15.9 Outre les principales lois qui s'appliquent au ministère (*Loi sur les douanes*, *Tarif des douanes*, *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, *Loi sur l'accise* et *Loi sur la taxe d'accise*), les Douanes administrent, au nom d'autres ministères, plus de 70 textes législatifs.

15.10 En 1989-1990, la Direction des opérations douanières a perçu 5,2 milliards de dollars en droits d'importation et 3 milliards de dollars en taxes de vente fédérales sur les importations. En plus de percevoir des recettes, la Direction exerce divers contrôles réglementaires à tous les bureaux d'entrée où elle exécute son mandat. Ce sont des fonctions que les Douanes partagent souvent avec d'autres ministères, dont certains, comme l'Agriculture et l'Immigration, ont du personnel en poste dans certaines installations douanières. Parmi ces fonctions, il y a la vérification des licences d'importation et d'exportation pour les Affaires extérieures, la collecte de données sur les importations pour Statistique Canada et la lutte antidrogue, que les Douanes livrent avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres organismes d'exécution de la loi.

15.11 La situation a grandement évolué pour les Douanes depuis quelques années. En 1988, le Canada s'est converti au nouveau système tarifaire appelé Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Cette réalisation, jointe aux progrès technologiques et à l'objectif du ministère visant à rationaliser les opérations

commerciales, a entraîné la mise en place du Système des Douanes pour le secteur commercial, un important système informatique qui aide à traiter le fret commercial. L'*Accord de libre-échange* avec les États-Unis, mis en oeuvre en janvier 1989, a fixé un calendrier de réduction et d'élimination des tarifs sur une période de dix ans, rendant ainsi les opérations commerciales des Douanes encore plus complexes. En raison de l'entrée en vigueur, en janvier 1991, de la taxe sur les produits et services (TPS), le ministère a dû mettre en place des systèmes pour percevoir cette taxe sur les importations. Entre-temps, le volume des marchandises et des voyageurs qui entrent au Canada a beaucoup augmenté (pièce 15.1). L'accroissement du volume de trafic, l'évolution de la conjoncture et la mise en place du Système des Douanes pour le secteur commercial ont tous influé sur la façon de fonctionner des Douanes.

Le ministère montre qu'il est conscient du défi à relever pour trouver un juste équilibre entre la facilitation et l'exécution.

15.12 Les Douanes fonctionnent selon le principe voulant que la majeure partie de la population respecte la loi, surtout quand elle en est bien informée. Le ministère appuie ce principe et sévit sélectivement contre ceux qui tentent d'éluder la loi. Le document *Les Douanes en l'an 2000*, que le ministre du Revenu national annonçait en mars 1990, constitue un schéma directeur des activités douanières du ministère, d'ici le deuxième millénaire. On y prône la rationalisation du mouvement des marchandises et des personnes qui franchissent la frontière canadienne et qui présentent un faible risque, ainsi que l'amélioration du programme d'exécution, fondée sur l'analyse des risques et la sélectivité, appuyée par un système de sanctions et d'amendes appropriées. La facilitation, c'est-à-dire la rationalisation du mouvement des marchandises et des personnes, fait partie intégrante de la responsabilité des Douanes qui est de servir la population. En combinant ainsi ses devoirs, le ministère montre qu'il est conscient du défi à relever pour trouver un juste équilibre entre la facilitation et l'exécution.

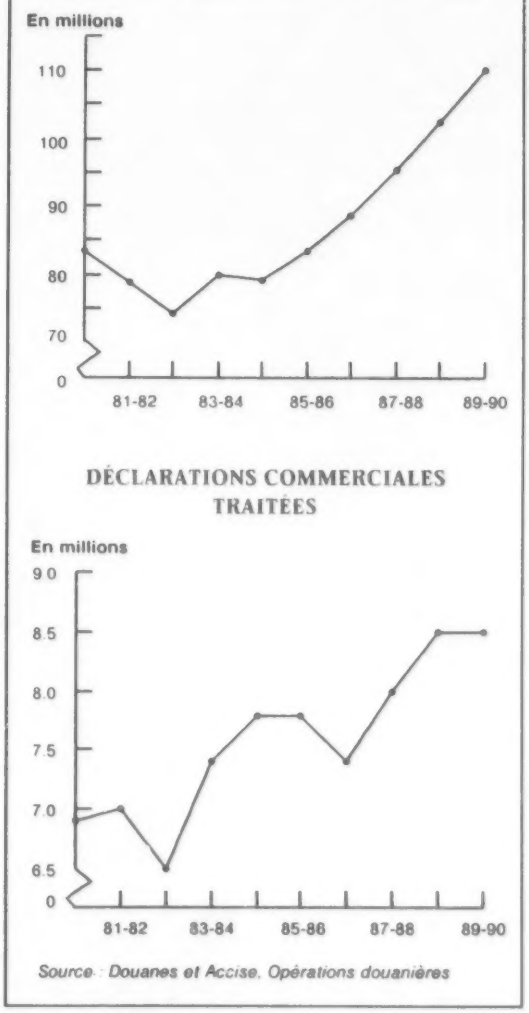
Étendue et objectif de la vérification

15.13 Notre vérification était axée sur les activités des Opérations douanières. Pour tenir compte de l'équilibre que les Douanes établissent entre la facilitation et l'exécution, nous avons choisi d'examiner des initiatives relatives à la fois aux programmes de facilitation et aux programmes d'exécution.

15.14 Sur le plan de la facilitation, nous avons examiné les initiatives prises par les Douanes à l'égard des voyageurs et des opérations commerciales. Depuis quelques années, il y a eu croissance phénoménale dans le nombre de voyageurs qui entrent au Canada de même que dans le nombre de Canadiens qui voyagent et font des achats au sud de la frontière. Il en a particulièrement résulté de longues files d'attentes aux postes routiers, surtout les fins de semaine et au cours des périodes de vacances. Pour étudier la réaction du ministère face à ce changement de volume et de tendance dans le trafic, nous avons examiné deux de ses initiatives, soit l'aménagement de voies spéciales ou express et l'installation de nouvelles caisses enregistreuses aux postes de la frontière terrestre. Dans le cas des opérations commerciales, il y a eu une augmentation comparable du fret commercial. Nous avons donc examiné les deux initiatives suivantes : la mainlevée des marchandises commerciales contre documentation minimale, et la transmission électronique des données de déclaration en détail.

15.15 Nous avons examiné deux des nombreux programmes de réglementation que les Douanes appliquent aux bureaux d'entrée en procédant à un premier dépistage des drogues illicites et des matières dangereuses. En 1990, notre Bureau a fait rapport sur l'exécution, par la GRC, des lois fédérales à l'égard des drogues illicites. Nous avons à

Pièce 15.1



Source : Douanes et Accise, Opérations douanières

Au fil des années, le nombre de voyageurs qui entrent au Canada et le nombre de déclarations commerciales qui sont traitées ont considérablement augmenté.

l'époque étudié la coordination entre la GRC et les Douanes. Dans la présente vérification, nous nous sommes penchés sur le rôle des Douanes en matière de répression de la contrebande des drogues illicites. Quant au programme sur les matières dangereuses, nous l'avons choisi parce que les questions environnementales préoccupent tous les Canadiens. Un bon contrôle des importations de matières dangereuses aux postes-frontière permettrait d'économiser le temps, l'argent et les efforts qui sont exigés en cas de déversements, tout en protégeant l'environnement. En raison de la réduction des taux tarifaires découlant de l'*Accord de libre-échange* et de la récente entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services, nous avons reporté nos plans visant à vérifier la perception des recettes et les mesures d'exécution à leur égard.

15.16 Nos travaux se sont déroulés à l'Administration centrale, à Ottawa, et dans huit des dix bureaux régionaux. Dans ces régions, nous avons aussi visité bon nombre de bureaux d'entrée et d'installations douanières. Dans le cas des deux initiatives touchant la facilitation dans le secteur commercial, nous avons interrogé 44 courtiers, importateurs qui effectuent eux-mêmes leur dédouanement et représentants de l'Association canadienne des courtiers en douane et de l'Association des importateurs canadiens pour connaître leurs réactions. Ces courtiers et ces importateurs sont responsables de plus de 70 p. 100 du volume de transmission électronique des données de déclaration en détail concernant le fret commercial qui arrive.

Voyageurs aux postes-frontière terrestres

Le nombre de voyageurs qui entrent au Canada a augmenté de façon phénoménale

15.17 Le nombre de voyageurs qui entrent au Canada a beaucoup augmenté depuis quelques années. Comme l'indique la pièce 15.1, il a dépassé 100 millions en 1988-1989 et 110 millions en 1989-1990. Les chiffres du début de 1990-1991 indiquent que la tendance à la hausse se poursuit. Le nombre de véhicules, soit les véhicules particuliers et les autobus avec passagers qui entrent au Canada en passant par les bureaux routiers, constitue la majeure partie du trafic et contribue à l'augmentation du volume. Bon nombre de ces voyageurs sont des Canadiens qui font un

aller-retour la même journée pour faire des achats outre-frontière.

15.18 La hausse du nombre de Canadiens qui voyagent et font des achats outre-frontière a entraîné la congestion de nombreux postes à la frontière terrestre, a provoqué de longues files d'attente et a augmenté les délais, surtout les fins de semaines et pendant les périodes de vacances. Même si les Douanes ne pouvaient prévoir toute l'envergure de cette augmentation du volume de trafic, la congestion qui en résulte ajoute à la pression que connaissent les inspecteurs en poste dans les guérites de la ligne d'inspection primaire (LIP) du ministère et les agents chargés de l'examen secondaire, qui calculent les droits et les taxes et reçoivent les paiements des contribuables. Cette congestion augmente donc le risque de compromettre les efforts d'inspection et d'entraîner une perte de recettes. L'aménagement de voies spéciales ou express est une initiative qu'on a prise afin de rationaliser le processus de passage à la douane pour les voyageurs qui n'ont rien à déclarer. De nouvelles caisses enregistreuses ont été installées pour accélérer les formalités de paiement et pour aider à déterminer le numéro tarifaire et le taux qui s'appliquent aux fins de la perception des recettes.

15.19 Nous avons examiné les plans de ces initiatives, y compris l'analyse des besoins et des coûts-avantages, le recours à des techniques modernes et rentables ainsi que l'utilisation des renseignements sur la mesure du rendement fournis par la direction pour contrôler ces initiatives et les améliorer.

L'initiative qui a trait aux voies spéciales ou express fait l'objet d'un autre essai-pilote

15.20 Aux postes-frontière terrestres, tous les véhicules de passagers doivent s'arrêter et se présenter, un à la fois, à une guérite de la LIP aux fins d'une inspection des Douanes et d'une autorisation de l'Immigration. Le voyageur est soit autorisé à entrer au Canada, soit renvoyé au bureau de douane pour y remplir une déclaration et verser les droits et les taxes dus sur les marchandises qu'il importe, ou renvoyé pour un examen secondaire d'autres inspecteurs des douanes ou de fonctionnaires des ministères compétents.

15.21 L'aménagement de voies spéciales ou express devait réduire la durée des formalités à la guérite de la LIP. Les voyageurs admissibles peuvent utiliser ces voies, de manière à ne devoir s'arrêter que pour l'autorisation de l'Immigration, le cas échéant. Au départ, l'initiative visait les voyageurs fréquents et ceux qui traversent la frontière pour une période de moins de 24 heures, pour aller d'une collectivité à l'autre à proximité de la frontière canado-américaine, et qui n'ont rien à déclarer.

15.22 Le projet de voies spéciales a été lancé à trois ponts de l'Ontario, du 1er août au 31 octobre 1990. Les voyageurs fréquents n'ayant rien à déclarer devaient remplir une carte de déclaration et la placer dans le pare-brise avant de leur automobile. Dans une voie désignée, l'inspecteur en poste à la ligne d'inspection primaire devait vérifier les cartes et ne poser que les questions relatives à l'immigration. Cette voie désignée ne devait être ouverte que pendant certaines heures de la journée.

15.23 Le projet des voies express a été mis à l'essai au poste d'un tunnel d'entrée en Ontario, du 27 août au 14 décembre 1990. Comme dans le cas des voies spéciales, les voyageurs n'étaient admissibles que s'ils n'avaient rien à déclarer. Par contre, les utilisateurs devaient d'abord demander un symbole d'identification pour leur véhicule et un permis personnel. Les Douanes, avec l'aide de fonctionnaires de l'Immigration, ont vérifié les antécédents des requérants et n'ont approuvé les demandes qu'en l'absence d'un dossier criminel ou d'un dossier établissant une violation des lois des Douanes et de l'Immigration. Un utilisateur autorisé n'avait qu'à placer le symbole dans le pare-brise avant de son véhicule et à conduire lentement dans la voie express désignée. Les inspecteurs des douanes vérifiaient l'identification sans avoir à arrêter le véhicule pour une interrogation. Comme dans le cas des voies spéciales, les

voies express n'étaient ouvertes qu'à certaines heures de la journée.

15.24 Les deux projets ont échoué à cause du manque de participation. Même si 11 p. 100 des voyageurs étaient admissibles dans les voies spéciales prévues à deux des ponts, seulement 0,5 p. 100 les ont utilisées. À ces deux endroits, le projet a même été abandonné au bout de cinq semaines, soit sept semaines avant la date prévue. Dans les voies normales, on traitait quelque 125 véhicules à l'heure alors qu'on en traitait en moyenne trois à l'heure dans une voie spéciale. Au troisième poste-frontière, il passait environ 40 véhicules à l'heure dans les voies spéciales, en comparaison de 100 à 140 dans les voies normales, mais le projet a été mené jusqu'à la fin. Dans les voies express du poste-tunnel, il est passé en moyenne 65 véhicules à l'heure et jusqu'à 105 entre 17 et 18 h les soirs de semaine. Toutefois, dans les voies normales, il passait 210 véhicules à l'heure au cours de la même période. Comme les voies express n'exigeaient aucun arrêt, elles se sont révélées nettement sous-utilisées.

15.25 La Direction des opérations douanières a effectué une évaluation après le fait de l'initiative, en mars 1991. Elle a conclu que les projets-pilotes n'avaient pas eu beaucoup de succès parce qu'il arrive rarement qu'un voyageur n'ait rien à déclarer.

15.26 Nous avons relevé peu d'éléments établissant que les projets avaient été planifiés. Selon le ministère, il n'était pas nécessaire de dresser des plans détaillés parce que les délais de mise en oeuvre étaient serrés, qu'il fallait aider les inspecteurs pendant la période estivale qui est très occupée et que les projets entraînaient un coût nominal. Or, la congestion à la frontière est un sujet de très grande importance. Pourtant, on n'a défini ni l'objectif de ces projets, ni le problème à solutionner. On n'a réalisé aucune analyse pour évaluer l'incidence que pourrait avoir cette initiative sur les achats outre-frontière ou la perception des recettes. On ne savait pas trop non plus dans quelle mesure cette initiative pourrait aider à résoudre le problème de la congestion frontalière. Par exemple, avant le lancement des projets, il n'y a pas eu d'analyse des profils des voyageurs ni de collecte de renseignements, tels que le lieu de résidence et les points de départ et de destination des voyageurs, les fluctuations de volume dans une journée et tout au long d'une année, le nombre d'allers-retours la même journée par rapport au nombre de séjours de plusieurs journées et les marchandises transportées qui doivent être déclarées. On n'a pas non plus établi de normes relatives au service à assurer dans une initiative de ce genre.

15.27 Il faut souligner aussi que cette initiative a été peu annoncée, ce qui aurait encouragé les voyageurs admissibles à y participer. Le projet des voies spéciales a été reporté du 1er au 27 août pour permettre à un plus grand nombre de particuliers de s'inscrire, afin que le nombre de voyageurs autorisés justifie le lancement du projet. Les véhicules avaient de la difficulté à accéder aux voies désignées à cause du manque d'espace à l'entrée des guérites de la ligne d'inspection primaire, ce qui a également contribué à la sous-utilisation des voies désignées. Nous parlons davantage du problème des installations douanières inappropriées dans les paragraphes 15.37 à 15.46.

15.28 On nous a informés que les projets réalisés aux trois ponts et au tunnel ont été lancés après un court préavis, pour réduire les pressions opérationnelles et améliorer la situation sans tarder. Les bureaux ont eu moins de trois semaines pour produire et distribuer les brochures et faire connaître l'initiative.

15.29 Au cours de nos visites dans les régions, nous avons remarqué qu'on était à concevoir un autre type de voies spéciales ou express. En vertu de ce projet, les voyageurs autorisés déclarent volontairement les marchandises qu'ils importent au Canada et font porter le paiement à leur crédit. Le projet, annoncé en mars 1991, doit être en oeuvre à un bureau de douane, du mois de mai 1991 au mois de mars 1992. Ce troisième projet-pilote tient compte de la constatation faite au cours des deux projets antérieurs, selon laquelle la plupart des voyageurs fréquents ont des

marchandises à déclarer aux fins des droits et des taxes et, en même temps, il permet de mettre à l'essai un autre système de perception des droits. Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de ce projet.

Nous craignons que la pression due à la congestion à la frontière n'augmente le risque de compromettre les efforts des Douanes en matière d'exécution, y compris la perception des recettes.

15.30 Nous constatons, depuis quelques années déjà, une augmentation des achats outre-frontière et de la congestion aux postes-frontière. Étant donné la réduction et l'élimination de certains droits avec l'instauration de l'*Accord de libre-échange*, la différence de prix que semblent présenter les marchandises aux États-Unis et la stabilité relative du dollar canadien, la tendance se poursuit. Nous craignons que la pression due à la congestion à la frontière n'augmente le risque de compromettre les efforts des Douanes en matière d'exécution, y compris la perception des recettes. Nous comprenons que le ministère ait besoin de mener des essais-pilotes. Cependant, deux ans après la mise en oeuvre de l'*Accord de libre-échange*, il poursuit encore de tels essais sans que la situation ne se soit beaucoup améliorée.

L'initiative d'automatisation des caisses enregistreuses semble prometteuse

15.31 Lorsque les voyageurs déclarent des marchandises dont la valeur excède leur exemption personnelle, les inspecteurs à la ligne d'inspection primaire les dirigent vers le secteur du secondaire où les droits et les taxes sont calculés et payés. Le nouveau système tarifaire, le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, contient plus de 26 000 codes tarifaires que les agents des douanes doivent appliquer. Les encombrements aux postes-frontière ajoutent aux difficultés des agents des douanes, créant une deuxième file d'attente au comptoir du secondaire. Jusqu'à récemment, le système de calcul et de paiement des droits et des taxes était entièrement manuel; le projet des caisses automatisées a été introduit afin d'alléger cette congestion.

15.32 En février 1989, un projet-pilote de système de caisses automatisés a été lancé dans un bureau de douane routier; un second projet-pilote du même système a été mis en place dans un aéroport en juin 1989. Peu après son installation, des lacunes se sont révélées dans le système. Le traitement était seulement partiellement automatisé; les taux de droits continuaient d'être calculés manuellement. En outre, ces caisses automatisées ne pouvaient traiter que 500 des 26 000 codes existants du Système harmonisé. Certains classements tarifaires manuels étaient toujours nécessaires, et certains numéros tarifaires devaient être regroupés à cause des limites de codage des caisses automatisées. La vitesse d'impression du système laissait aussi à désirer. Même s'il s'agissait d'une amélioration par rapport à un processus entièrement manuel, le système ne répondait pas aux besoins opérationnels des bureaux, c'est-à-dire, réduire davantage le temps de traitement et minimiser les possibilités d'erreurs dans le classement tarifaire et les recettes en regroupant les numéros tarifaires.

15.33 En dépit de ces lacunes connues, la direction a décidé que le système était nécessaire pour alléger le traitement manuel des perceptions. La direction régionale de deux bureaux a refusé d'utiliser le système car il ne répondait pas à leurs besoins opérationnels. L'un d'entre eux, Windsor, a pris l'initiative d'élaborer une deuxième génération de caisses automatisées et a commencé à la tester en décembre 1989, pour une période de trois mois. Dans l'intervalle, un total de 21 emplacements ont installé le système de caisses automatisées de première génération, à un coût d'environ 400 000 $.

15.34 La version améliorée du système de deuxième génération, connue sous le nom de Système de traitement des déclarations des voyageurs, est entièrement automatisée et capable de traiter la totalité des codes du

Système harmonisé. Le Système de traitement des déclarations des voyageurs a été accepté par le ministère et installé à 22 nouveaux endroits. Le ministère compte convertir au nouveau système le système de première génération des autres emplacements et prévoit être en mesure de réutiliser à cette fin une valeur d'environ 170 000 $ de matériel des caisses automatisées de première génération.

Le Système de traitement des déclarations des voyageurs semble prometteur; il constitue une nette amélioration par rapport au projet-pilote précédent.

15.35 À la fin de la vérification, le Système de traitement des déclarations des voyageurs semblait prometteur; il constitue une nette amélioration par rapport au projet-pilote précédent. Néanmoins, la planification du projet aurait pu être améliorée. Le système semi-automatisé a été mis en place à titre de mesure intérimaire, sans que l'on ait déterminé pleinement quels étaient les besoins opérationnels. Cela a retardé d'environ un an la possibilité d'apporter une solution aux problèmes, ouvrant ainsi la voie à une perte éventuelle de productivité et de recettes. En outre, certains frais directs supplémentaires ont été engagés et les agents des douanes devront recevoir un surcroît de formation lorsque le système sera converti en Système de traitement des déclarations des voyageurs.

15.36 Le ministère devrait fixer des normes en matière de qualité des services relatifs au traitement des voyageurs aux postes-frontière terrestres et prendre des mesures afin d'accélérer le traitement dans les principaux bureaux de douane; il devrait aussi revoir la faisabilité et la pertinence de l'essai-pilote actuel des voies spéciales ou express et analyser les profils des voyageurs dans les bureaux visés. En outre, la planification préalable à la mise en oeuvre de nouveaux projets devrait exiger un minimum de documentation qui permettrait de définir les objectifs, d'analyser le problème, de justifier les dits projets et d'en faciliter l'examen critique et l'évaluation par les gestionnaires.

***Commentaire du ministère** : Le ministère travaille actuellement à des solutions possibles pour accélérer le traitement des voyageurs aux principaux bureaux de douane, ce qui comprend l'essai-pilote des voies spéciales ou express, qui prévoit l'analyse des profils des voyageurs. Les niveaux de service à observer seront fixés après les projets-pilotes. Le ministère a une politique et des lignes directrices sur la gestion et la documentation des projets. Dans le cas des projets de voies spéciales ou express, les délais serrés et la limite des coûts (moins de 65 000 $) ne justifiaient pas une planification détaillée, qui convient à un projet de plus grande envergure.*

Les installations mal adaptées, à la frontière terrestre, peuvent nuire aux efforts des Douanes en matière d'exécution et de facilitation

15.37 Notre examen du projet des voies spéciales ou express et des mesures prises par les Douanes en matière de répression de la contrebande des drogues illicites révèle que les installations mal adaptées à la frontière terrestre peuvent nuire aux mesures de facilitation et d'exécution. En conséquence, nous avons examiné ces installations et leurs directions respectives par rapport aux domaines de la facilitation des voyageurs et de la répression de la contrebande des stupéfiants aux frontières terrestres.

15.38 Nous avons vérifié si les principes de gestion des biens immobiliers étaient compatibles avec ceux énoncés dans le *Manuel de la politique administrative* du Conseil du trésor. Les bons principes de gestion exigent une évaluation systématique de la condition et du rendement opérationnel des biens en immobilisations en fonction des besoins présents et futurs et l'élaboration de plans à long terme en matière d'immobilisations pour déterminer les stratégies d'achat, d'entretien, de préservation, de renouvellement et de vente des biens immobiliers. Nous avons aussi vérifié l'observation des procédures de

planification et des besoins relatifs aux installations établis par le ministère.

15.39 Les Douanes sont propriétaires des installations aux postes-frontière terrestres et les exploitent. Les installations à la plupart des ponts et des tunnels aux points frontaliers sont la propriété d'intérêts privés ou publics.

15.40 Le *Manuel de la gestion administrative* des Douanes exige deux types d'examen des lieux : un examen annuel afin de déterminer les besoins de réparation et d'entretien, ainsi que les petites dépenses en capital, et des évaluations cycliques globales des emplacements, à effectuer tous les cinq ans dans chaque installation, afin d'en évaluer les besoins en matière d'entretien, d'amélioration et de remplacement. Chaque année, les Douanes mettent à jour leur plan d'immobilisations triennal. Les régions doivent signaler et classer leurs besoins en immobilisations par ordre d'importance, en fonction de l'examen annuel et de la dernière évaluation cyclique des emplacements. Ces besoins sont examinés avant d'être classés par ordre de priorité par l'Administration centrale, et les fonds sont alloués en conséquence. Le ministère a élaboré un *Guide de design des postes de la frontière terrestre*, dans lequel sont énoncés les besoins de toutes ces installations. Y figurent aussi les éléments fonctionnels et les exigences de rendement qui ont trait à la construction de nouvelles installations.

15.41 Les régions effectuent des examens annuels des locaux. Cependant, les évaluations cycliques ne sont pas réalisées systématiquement de manière à ce que toutes les installations soient examinées tous les cinq ans. En 1990-1991, aucune des installations n'a été évaluée. Même s'il y a exigence de faire des évaluations cycliques depuis 1988, seulement 49 des 122 installations qui sont la propriété des Douanes avaient été évaluées au mois de mars 1991, et la plupart des emplacements n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation globale en fonction de laquelle déterminer les besoins en immobilisations. En outre, bon nombre des évaluations existantes indiquent seulement l'état des édifices et ne signalent pas les insuffisances opérationnelles ou les écarts par rapport aux repères fournis dans le Guide. Il en résulte que certaines insuffisances ne sont pas signalées pour être prises en compte et incluses dans le plan d'immobilisations, ce qui réduit donc la possibilité qu'on y remédie.

La planification des installations matérielles devrait se faire en même temps que la planification des autres projets de Douanes 2000.

15.42 De plus, le Guide ne fournit pas de lignes directrices en ce qui concerne le nombre de guérites à la ligne d'inspection primaire ou d'espaces de stationnement et de postes d'inspection nécessaires, compte tenu d'un niveau de trafic particulier. En outre, en ce qui concerne la planification des installations, il n'est aucunement exigé de compiler des statistiques sur les retards ou d'analyser dans quelle mesure les installations matérielles ont pu causer les retards. Il n'existe pas non plus de base de données sur l'ensemble des installations que possèdent les Douanes pour fournir des données sur leur état, sur les dépenses en capital, les réparations, l'entretien et sur la planification de leur remplacement.

15.43 Étant donné les ressources limitées, seuls quelques-uns des projets proposés dans le plan d'immobilisations sont financés chaque année. Nous avons constaté que des bureaux qui avaient, en 1988 déjà, demandé des installations opérationnelles essentielles, telles que la construction d'un garage d'inspection secondaire, attendaient toujours le financement nécessaire. Les salles de fouille sont nécessaires pour appuyer les mesures prises dans le cadre de la lutte antidrogue. Le Guide stipule aussi les besoins en matière de salles de fouille et de détention. Notre examen du plan d'immobilisations, pour 1991-1992, montre qu'au moins 16 bureaux n'ont toujours pas de salle de fouille.

15.44 De même, certaines installations qui ne sont pas la propriété des Douanes, aux ponts et aux tunnels qui traversent la frontière,

sont mal adaptées. Par exemple, au tunnel où on a mis en place un projet de voie express, les gestionnaires régionaux nous ont dit qu'ils essayaient en vain, depuis six ans, de faire remplacer deux guérites de la ligne d'inspection primaire. Les guérites en question se sont tellement détériorées qu'elles ne peuvent plus être utilisées.

15.45 Les installations frontalières terrestres mal adaptées entravent le traitement et augmentent le risque de nuire à la facilitation et à l'exécution, y compris à la perception des recettes. Dans le cadre de Douanes 2000, de nombreux projets sont en cours de planification. La planification visant les installations matérielles devrait se faire en parallèle pour soutenir les projets en question.

15.46 Le ministère devrait intégrer la planification et la gestion des installations des bureaux de douane à la planification des besoins opérationnels, il devrait élaborer et maintenir une base de données sur les installations, avec renseignements pertinents, et il devrait prendre des mesures de manière à ce que les installations répondent bien aux besoins opérationnels actuels et futurs.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a créé une Section des installations au sein de la Direction des opérations douanières. Cette section servira de centre de coordination de la gestion des installations de sorte que l'on tienne compte des besoins opérationnels dans la planification des installations. Le ministère est à mettre au point un système automatisé pour l'inventaire des installations et, si les fonds dont il dispose le permettent, il poursuivra le développement du système en 1991-1992. Dans le cadre de la planification de Douanes 2000, le ministère a créé un comité d'étude qui examinera les projets d'installations qui en sont à la phase de planification et ceux qui sont en cours d'exécution.*

Mainlevée et déclaration en détail des marchandises commerciales

15.47 Nous avons examiné deux éléments du Système des Douanes pour le secteur commercial : un qui facilite la mainlevée des marchandises commerciales, et l'autre qui en facilite la déclaration en détail. Le projet de Mainlevée contre documentation minimale a été instauré en vue de rationaliser le traitement du fret commercial; il permet aux importateurs et aux courtiers admissibles d'obtenir la mainlevée des marchandises avant de payer les droits et les taxes. Le projet de Système automatisé d'échange des données des Douanes a été introduit afin de permettre la déclaration en détail des importations de marchandises commerciales grâce à l'échange de données informatisées entre les courtiers ou les importateurs et le ministère.

15.48 Notre examen a aussi porté sur la concrétisation des avantages escomptés pour les utilisateurs extérieurs, sur l'utilisation de techniques rentables et modernes, et sur la collecte et l'utilisation des renseignements en matière de mesure du rendement afin d'aider les gestionnaires à contrôler et à améliorer les projets.

Les projets sont bien reçus par les utilisateurs de l'extérieur

15.49 L'objectif premier du projet de Mainlevée contre documentation minimale (MDM) est de réduire le délai de mainlevée au moment du dédouanement du fret commercial. La réaction que nous avons obtenue des courtiers s'est révélée très positive. Nombre d'entre eux nous ont dit que le projet leur permet de récupérer leurs marchandises plus vite, parce qu'ils peuvent préparer les documents de mainlevée beaucoup plus rapidement grâce au MDM, et que cela leur permet de se concentrer sur l'amélioration des services à leurs clients plutôt que sur la paperasserie. Cependant, les courtiers et les importateurs que nous avons interrogés n'avaient que des données approximatives et

n'ont pas pu nous fournir de données exactes sur le temps économisé grâce à la MDM.

15.50 L'élément Système automatisé d'échange des données des Douanes (CADEX) a été mis en oeuvre en janvier 1988 afin de réduire la durée et le coût du traitement des déclarations commerciales et des déclarations en détail pour les importateurs et les courtiers, de diminuer les erreurs commises par ces utilisateurs et d'améliorer la qualité des renseignements tarifaires qui leur sont communiqués. Selon la majorité des utilisateurs interrogés, le projet du CADEX s'est avéré rentable pour eux. Il a aidé ceux qui voulaient centraliser leurs opérations de déclaration en détail et nombreux sont ceux qui ont amélioré le contrôle de la qualité exercé sur les documents de déclaration qu'ils préparent. Grâce au CADEX, ils ont accès à de meilleures données tarifaires et les exigences douanières ont été normalisées, facilitant ainsi la compréhension des importateurs et des courtiers. Certains utilisateurs ont aussi bénéficié des nombreux contrôles de mise en forme qu'ils ont eux-mêmes incorporés à leurs systèmes. Les utilisateurs nous ont aussi signalé que la mise en oeuvre du CADEX avait reçu un bon appui des Douanes qui continuent d'accorder au projet un bon soutien.

Selon la majorité des utilisateurs interrogés, le projet de Système automatisé d'échange des données des Douanes s'est avéré rentable pour eux.

15.51 Nos entrevues nous ont aussi permis de constater que la plupart de ceux qui n'utilisent pas présentement le CADEX ont l'intention de l'utiliser éventuellement et que leur participation au système automatisé a été encouragée.

15.52 Un grand nombre des utilisateurs avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont dit que l'objectif recherché, soit la réduction du délai et des coûts, n'avait pas encore été totalement atteint. Néanmoins, la plupart des utilisateurs sont optimistes en ce qui concerne les économies futures. Selon eux, grâce à l'élaboration de systèmes sophistiqués et au soutien de spécialistes du classement et de la cotation, ils amélioreront la productivité et la composition du personnel.

15.53 Quant à l'objectif de réduire le taux d'erreurs, les utilisateurs nous ont signalé qu'ils avaient eu des problèmes avec le CADEX au moment des mises à jour importantes des tarifs dans la base de données. Nous avons établi un tableau du taux des erreurs de classement de huit courtiers importants pour chaque mois allant de janvier 1990 à mars 1991 (pièce 15.2) et nous avons constaté que les erreurs atteignaient leur point culminant en janvier. Les tarifs sont mis à jour au début de chaque année civile afin de refléter les changements qui se produisent, par exemple ceux résultant de l'*Accord de libre échange* avec les États-Unis. Le ministère distribue aux courtiers et aux importateurs des renseignements relatifs au changement de taux mais, parfois, il ne met pas correctement à jour la base de données du CADEX. Il en a découlé le rejet, par le système automatisé du ministère, de documents des utilisateurs avec des taux exacts. Les utilisateurs ont alors dû, pour ne pas voir leur déclaration rejetée, présenter des déclarations avec les mauvais codes et taux, puis faire des rajustements une fois les données du CADEX corrigées.

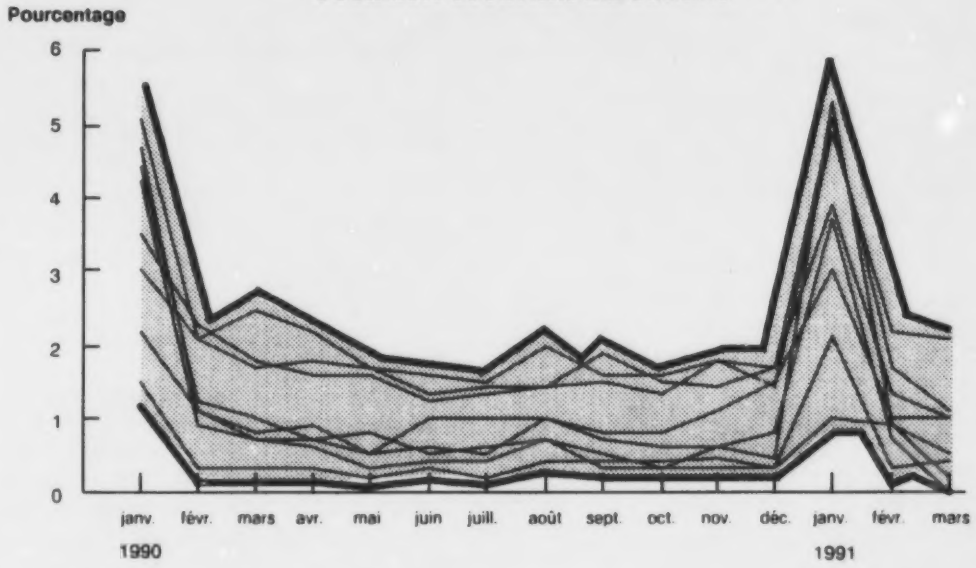
L'évaluation des programmes est en cours

15.54 En examinant la mesure du rendement du projet de Mainlevée contre documentation minimale, nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de normes de qualité du service fixées pour le délai de mainlevée. Il est donc difficile pour la direction de mesurer l'efficacité et de décider du niveau de réussite par rapport aux objectifs relatifs à la réduction du délai de mainlevée.

15.55 Le système de mesure du rendement pour le CADEX consiste en plusieurs indicateurs clés, y compris le volume de transactions, le temps de réponse, le nombre de déclarations, le nombre de rejets et la ventilation des déclarations par type. Ces

Pièce 15.2

TAUX MENSUEL DES ERREURS DE CLASSEMENT
POUR HUIT COURTIERS IMPORTANTS



Source : Douanes et Accise, Opérations douanières

Le taux d'erreurs du Système automatisé d'échange des données des Douanes atteint un point culminant pendant les mois où les tarifs sont modifiés.

renseignements sont recueillis sur une période de temps à des fins opérationnelles.

15.56 Le ministère a amorcé une évaluation de programme globale du Système des Douanes pour le secteur commercial en janvier 1991, en vue de déterminer s'il est capable d'atteindre les objectifs du système et d'en rendre les principaux éléments entièrement opérationnels et efficaces. Cette évaluation inclut un sondage officiel sur la satisfaction des utilisateurs internes et externes et un examen du rendement technique du système informatisé par rapport aux normes existantes. Le ministère nous a informés que cette évaluation en était au stade final du rapport.

15.57 Le ministère devrait revoir ses normes et déterminer quelle devrait être la qualité du service en terme de délai de mainlevée des marchandises commerciales. Il devrait aussi améliorer le contrôle qu'il exerce sur les mises à jour annuelles de la base de données tarifaires.

***Commentaires du ministère** : Le ministère a déterminé, à plusieurs reprises, des normes pour la mainlevée, mais ne les a pas appliquées pour plusieurs raisons, entre autres, pour des facteurs relatifs aux différences entre les régions et aux coûts. Étant donné les commentaires positifs reçus des utilisateurs du système, il n'est pas justifié d'instaurer un système d'évaluation complexe. Le ministère effectuera plutôt des enquêtes, de temps à autre, pour évaluer la satisfaction de la clientèle quant au délai de la mainlevée. La question de ce délai pourra être réexaminée ultérieurement lorsque les systèmes seront entièrement informatisés.*

Le ministère est conscient, depuis un certain temps déjà, de la difficulté d'effectuer la mise à jour des fichiers tarifaires en minimisant les

erreurs. Le 1er juillet 1991, un projet visant à réduire les erreurs a été mis en oeuvre. À cette date, plus de 800 modifications relatives à l'Accord de libre-échange ont été apportées à la base de données et ce, avec un nombre relativement peu élevé d'erreurs.

Drogues illicites

Le Canada est exposé au trafic des drogues illicites

15.58 Le trafic des drogues illicites, avec des ventes annuelles estimées à plus de 400 milliards de dollars, est une des activités les plus importantes et les plus rentables au monde. Dix kilos d'opium achetés à un fermier dans le pays producteur pour environ 1 400 $ peuvent, une fois transformés en héroïne, être vendus au détail pour un million de dollars dans le pays consommateur.

15.59 Le Canada est particulièrement exposé au trafic des drogues illicites à cause de sa taille et des nombreux points d'entrée d'un bout à l'autre du pays : frontières terrestres et maritimes très étendues, nombreux aéroports et terrains d'atterrissage (pièce 15.3).

15.60 Des études ont estimé à 2,5 millions le nombre de Canadiens qui utilisent des drogues illicites, ce qui représente un marché d'environ 10 milliards de dollars chaque année. En plus des pertes humaines et des souffrances, cette situation coûte très cher socialement et économiquement à notre société. D'autres études montrent que les coûts qui ont trait aux activités policières, au système judiciaire, à l'incarcération, aux installations et aux traitements médicaux, aux assurances, aux pertes dues au crime et à la perte de productivité dépassent chaque année les 12 milliards de dollars.

Le ministère joue un rôle important dans la répression du trafic des stupéfiants

15.61 La *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi sur les aliments et drogues* régissent la possession, le trafic, l'importation et l'exportation et la production de certains stupéfiants et drogues, y compris la marijuana, la cocaïne et l'héroïne. La *Loi sur les douanes* donne aux Douanes l'autorité de participer à l'exécution de toutes les autres lois adoptées par le Parlement en ce qui a trait à la contrebande des marchandises prohibées.

15.62 En 1987, le Canada a lancé sa Stratégie nationale antidrogue afin de lutter contre le trafic des drogues illicites. Cette stratégie a mobilisé cinq ministères, parmi lesquels Santé et Bien-être social Canada a été désigné comme l'agence principale tandis que les Douanes recevaient des ressources supplémentaires afin de lutter contre l'entrée des drogues illicites au Canada.

15.63 Dans le chapitre 26 de notre Rapport de 1990, qui portait sur l'exécution des lois fédérales par la GRC, nous avions mentionné que les tensions entre la GRC et les Douanes étaient à l'origine de conflits et de doubles emplois dans les opérations de répression de la contrebande des stupéfiants. Nous avions recommandé que le rôle et les responsabilités de chaque organisme, en matière de lutte antidrogue, soient éclaircis. En février 1991, les Douanes et la GRC ont signé un Énoncé de principe afin de commencer à régler ces problèmes. Ledit Énoncé stipule que la juridiction des Douanes en matière de répression de la contrebande des stupéfiants ne s'applique qu'aux bureaux d'entrée.

15.64 La pièce 15.4 montre le nombre de saisies de drogues illicites réalisées par les Douanes, de 1986 à 1990, avec le prix de détail correspondant. Les statistiques sur les saisies, tirées des rapports du ministère sur les stupéfiants, montrent que celui-ci contribue activement aux activités de répression du trafic des stupéfiants. De 1987 à 1989, les Douanes ont participé à des saisies qui ont représenté, en moyenne, 67 p. 100 des saisies d'héroïne et 17 p. 100 des saisies de cocaïne au Canada. Les effectifs du Renseignement et de la répression de la contrebande du ministère comptent 250 années-personnes directes et un budget annuel d'environ 13 millions de dollars, et ils bénéficient du soutien des inspecteurs des douanes à la ligne d'inspection primaire.

Pièce 15.3

POINTS D'ENTRÉE

Source : Douanes et Accise, Opérations douanières

Le Canada est exposé au trafic des drogues illicites à cause de sa dimension et des nombreux points d'entrée d'un bout à l'autre du pays.

Le Service de l'exécution à l'Administration centrale à été restructuré en 1990 et les services du renseignement sont devenus une division distincte. Avec la signature de l'Énoncé de principe, le ministère continue de jouer un rôle important dans la répression du trafic des stupéfiants aux bureaux d'entrée.

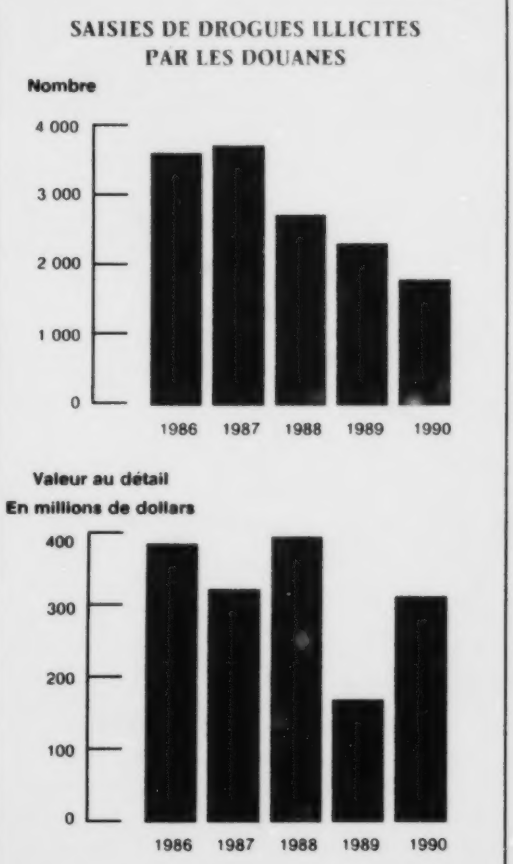
15.65 En examinant les activités du ministère visant à contrôler la contrebande des stupéfiants, nous avons vérifié l'observation des lois pertinentes, l'évaluation des risques et la formation, la disponibilité des outils, du matériel et des installations nécessaires, ainsi que le contrôle courant et les évaluations périodiques.

Les évaluations des risques inhérents sont isolées; la collecte, le partage, l'analyse et la diffusion des renseignements n'ont pas été totalement exploités; de plus, il n'y a aucun plan ministériel en matière de répression de la contrebande

15.66 Le ministère est responsable du contrôle de nombreux bureaux d'entrée largement dispersés. Les voyageurs entrant au Canada par air, route ou chemin de fer, ou par traversiers, navires de croisière ou bateaux de plaisance, peuvent transporter des quantités importantes de drogues illicites sur leur personne ou dans leurs bagages. Les drogues peuvent aussi être dissimulées dans du fret commercial aérien, routier ou ferroviaire, dans des expéditions maritimes et dans des conteneurs, dans des envois par courrier et par messagerie et dans tout autre moyen de transport. La pièce 15.3 montre le type et le nombre de points d'entrée au Canada. Le fort volume du trafic commercial et des voyageurs rend la prise des mesures d'exécution en fonction de l'évaluation du risque non seulement opportune, mais nécessaire.

15.67 Nous avons constaté plusieurs types d'initiatives visant à évaluer les risques inhérents à la contrebande de drogues illicites au Canada dans les divers points d'entrée par les divers moyens de transport. Par exemple, au niveau ministériel, nous avons constaté certains efforts de l'Administration centrale en

Pièce 15.4



Source : Douanes et Accise, Opérations douanières

Les statistiques sur les saisies indiquent que les Douanes contribuent activement aux activités de répression du trafic des stupéfiants.

vue de déterminer les pays d'où le risque d'importation de stupéfiants par avion est élevé. En 1988, il y a eu un projet d'étude des risques d'entrée de drogues illicites par conteneurs maritimes. Dans les régions que nous avons visitées, seule la région du Pacifique a effectué une évaluation des risques dans tous les bureaux d'entrée de la région.

15.68 Il n'existe aucune évaluation globale, au niveau ministériel, des risques inhérents de contrebande des drogues dans les divers bureaux de douane. La capacité du ministère à élaborer et à classer les procédures de contrôle en vue de créer un plan d'action ministériel efficace pour sa participation dans la répression du trafic des stupéfiants restera limitée si ces risques ne sont pas définis et évalués. Les trafiquants de drogue internationaux sont bien organisés, ingénieux et réagissent vite aux activités d'exécution. Le ministère a besoin d'un plan de répression souple et adaptable, formulé en fonction d'une évaluation des risques à l'échelle ministérielle, afin d'anticiper les opérations de contrebande de drogues illicites sophistiquées et de lutter contre elles.

15.69 Par exemple, grâce à l'étude de 1988 portant sur les conteneurs maritimes, il y a eu lancement d'un programme d'inspection des conteneurs en 1989 dans trois grands ports maritimes : Halifax, Montréal et Vancouver. A la fin de mars 1991, le programme avait permis plusieurs saisies, surtout dans le port de Montréal. Cependant, il n'a connu qu'un succès limité dans les deux autres ports, et la plupart des saisies ont eu lieu au début du programme. Bien que le ministère ait pu correctement définir les risques du trafic des stupéfiants, associés aux conteneurs maritimes qui entrent au Canada, les trafiquants de drogue ont eu recours à d'autres solutions et il n'y avait aucun plan ministériel de répression de la contrebande pour aider les Douanes à suivre le pas. Avec un plan définissant les cibles à haute priorité et les activités d'exécution connexes, le ministère aurait pu modifier la portée de l'examen des conteneurs maritimes et redéployer certaines de ses ressources vers d'autres activités de lutte antidrogue.

Il n'existe aucune évaluation globale, au niveau ministériel, des risques inhérents de contrebande des drogues dans les divers bureaux de douane.

15.70 L'utilisation du renseignement policier est un élément essentiel de la lutte antidrogue. Nous croyons que le renseignement antidrogue est une source de contrôles préventifs supplémentaires, qui viennent appuyer

l'évaluation globale des risques. L'utilisation de ce type de renseignement fournit une information stratégique et aide à définir des cibles spécifiques et à faciliter une planification anticipée à des fins de répression.

15.71 Nous avons constaté que, pour la fonction du renseignement, on insiste sur la collecte des données et l'analyse au cas par cas. On classe les rapports de saisie dans les dossiers, mais on en diffuse des copies dans les bureaux et les régions, manuellement ou en ayant recours aux télécopieurs. Il y a certaines analyses d'ensemble effectuées pour servir de base à la formation du personnel, mais il n'y a aucune analyse, à l'échelle ministérielle ou interrégionale, du renseignement en matière de contrebande des stupéfiants à des fins stratégiques. Au niveau régional, du fait que l'importance attribuée à la répression du trafic des stupéfiants fluctue d'une région à l'autre, les fonctions des agents du renseignement varient énormément. Elles vont de la collecte et de la mise à jour du renseignement, en opérant indépendamment des activités de répression de la contrebande, à la prise d'initiatives en vue d'élaborer un système d'analyse localisé qui appuie la fonction de répression.

15.72 Depuis quelques années, il y a une plus grande collaboration entre les Douanes et les autres organismes d'exécution de la loi pour ce qui est de la collecte et du partage des renseignements et des interventions de répression de la contrebande des stupéfiants. Le ministère a pris des dispositions, notamment avec les autorités douanières américaines et celles d'autres pays, pour l'échange de renseignements. Dans certains cas, les opérations conjointes des Douanes, de la GRC et des corps policiers provinciaux et municipaux ont mené à des saisies et à des arrestations. Nous savons aussi qu'il existe un centre commun de renseignements aux États-Unis, qui fait la collecte et l'analyse des renseignements de sources nationales et internationales et les transmet aux organismes policiers à tous les paliers gouvernementaux, y compris le service douanier des États-Unis. Il existe également, à la GRC, une unité responsable de la collecte et de l'analyse des renseignements sur les stupéfiants, et de leur diffusion à la plupart des corps policiers. Les Douanes pourraient étudier les avantages d'une plus grande collaboration et d'un plus grand échange de renseignements avec la GRC.

15.73 Nous croyons que l'usage accru des renseignements sur les stupéfiants aurait un effet positif sur la planification de la lutte antidrogue et sur les efforts de répression de la contrebande des stupéfiants. Les Douanes auraient ainsi de meilleures données pour le ciblage des voyageurs, des moyens de transport ou du fret, ou pour la justification, fondée sur une analyse des tendances, des mesures stratégiques prévues dans le plan de répression de la contrebande du ministère.

15.74 Il faudrait établir une fréquence minimale pour les inspections dans les régions si l'on veut qu'elles aient un effet de dissuasion sur les trafiquants de drogues. En plus de prévoir une méthode de contrôle et un ordre de priorité dans l'application de cette méthode, le plan de répression de la contrebande du ministère devrait encourager les efforts antidrogues en fixant des exigences minimales d'examen au niveau régional. Nous avons aussi constaté que les régions n'accordaient pas toutes la même importance aux mesures antidrogues. Bien que les risques de contrebande des stupéfiants varient d'un bureau à l'autre, dans certains cas, les membres de l'escouade antidrogue ont été affectés à des travaux d'enquête. À certains endroits, la lutte antidrogue est l'entière responsabilité des inspecteurs généralistes qui sont aussi chargés de l'exécution de plus de 70 autres lois fédérales. Dans deux des régions où nous nous sommes rendus, le poste de maître-chien était vacant depuis un certain temps déjà.

Les outils et les installations nécessaires ne sont pas toujours disponibles, et la formation pourrait être améliorée

15.75 Pour lutter contre le trafic des stupéfiants, les Douanes disposent d'outils, de matériel et d'installations, ont accès aux systèmes de renseignements de la GRC et de la police locale, et disposent de matériel de

radioscopie fixe et mobile, de chiens détecteurs et d'installations pour la fouille et l'examen des marchandises aux bureaux d'entrée.

15.76 Le ministère est un utilisateur officiel du Système de récupération des renseignements judiciaires de la GRC et du Centre d'information de la police canadienne. Les deux systèmes sont exploités par la GRC pour le compte de tous les corps policiers membres, et le Système de récupération des renseignements judiciaires appartient à la GRC. Toutefois, l'accès des Douanes à ces systèmes automatisés est limité à certains bureaux et totalement inexistant à d'autres. Là où les Douanes ont accès aux systèmes, c'est-à-dire dans les bureaux les plus importants, il n'existe pas de programme réunissant les fonctions de comparaison et d'analyse des données en une seule application. Lorsqu'on juge nécessaire de créer un avis de surveillance portant sur une cible donnée, l'information est transmise manuellement, et les inspecteurs des douanes ne disposent d'aucun système automatisé pour la détection des voyageurs ou des moyens de transport suspects et l'exécution des vérifications requises.

15.77 Un grand nombre des installations servant aux fouilles et à l'examen des marchandises ne permettent pas de faire des inspections complètes. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 15.43, en dépit des lignes directrices du ministère qui demandent des salles servant aux fouilles pour appuyer la Stratégie nationale antidrogue, certains bureaux n'ont que des installations de fortune et d'autres, des installations inappropriées. Un grand nombre de bureaux n'ont pas d'installations pour l'examen des véhicules, et certains n'ont aucune installation qui permettrait de faire une inspection en règle du fret commercial pour la détection des stupéfiants.

15.78 Les nouveaux inspecteurs doivent suivre un cours d'introduction à tous les aspects des opérations douanières, et les membres de l'escouade antidrogue sont inscrits à un cours sur le ciblage des contrebandiers. Il n'y a aucun cours de recyclage ou de mise à jour des connaissances et aucune initiation à la détection des stupéfiants dans les moyens de transport, en particulier les véhicules récréatifs, les trains, les bateaux de croisière ou les aéronefs.

La mesure du rendement laisse à désirer

15.79 Le service du renseignement et de la répression de la contrebande et les escouades antidrogues ont été créés en 1984 pour intercepter les stupéfiants à la frontière et pour freiner l'approvisionnement en stupéfiants en luttant contre le crime organisé à l'échelle internationale. En 1987, en vertu de la Stratégie nationale antidrogue, le ministère a reçu de l'aide et des ressources supplémentaires pour la lutte antidrogue.

15.80 Nous avons constaté qu'aucune analyse n'avait été faite pour évaluer l'efficacité du recours aux renseignements sur les stupéfiants et de la collaboration avec d'autres organismes d'exécution de la loi ou pour déterminer les facteurs qui contribuent aux saisies. La plupart des données recueillies sur le rendement de la lutte antidrogue sont des données statistiques sur les saisies. En outre, aucune analyse comparative des saisies résultant d'examens courants et des saisies résultant d'examens sélectifs ou d'avis de surveillance n'a été faite. Il faudrait établir d'autres indicateurs de rendement pour le contrôle de gestion courant et les évaluations périodiques.

15.81 Il n'y a eu aucune évaluation de programme jusqu'à maintenant. Toutefois, le ministère a terminé récemment l'élaboration d'un plan d'évaluation de certaines fonctions d'exécution, y compris le renseignement et la répression de la contrebande des stupéfiants. Le plan établi pour évaluer l'efficacité des initiatives antidrogues mises en oeuvre dans le cadre de la Stratégie nationale antidrogue a été approuvé et devrait être appliqué sous peu. Nous appuyons les plans d'évaluation de programme du ministère. Les résultats de cette évaluation pourront ensuite être utilisés pour déterminer le plan d'action le plus efficace.

15.82 Le ministère devrait faire une évaluation globale des risques, à l'échelle du ministère, pour pouvoir être plus flexible et plus réceptif dans la planification de sa lutte contre le trafic international des stupéfiants et les tendances dans ce domaine; il devrait fixer un niveau minimum pour les activités d'exécution dans les régions, de manière à optimiser la répartition des ressources consacrées à la lutte antidrogue. Il devrait aussi se demander s'il y a lieu, pour atteindre ses objectifs, de faire une plus grande utilisation des renseignements sur les stupéfiants et de participer davantage aux efforts déployés par d'autres organismes d'exécution de la loi à l'échelle de la fonction publique ou dans le cadre de services de renseignements communs.

***Commentaires du ministère** : Le ministère reconnaît qu'une approche plus globale à l'application des lois sur les stupéfiants est nécessaire. Une réorganisation récente du Service de l'exécution a fait ressortir la nécessité d'une évaluation plus large des risques ainsi que d'une plus grande coordination et d'une plus grande souplesse dans les opérations de lutte contre les stupéfiants. Une étude portant sur les critères d'évaluation des résultats a été commandée. Pour soutenir les opérations antidrogues, le ministère a entrepris trois projets dans le cadre de Douanes 2000, l'un visant à faciliter la réalisation d'évaluations des menaces au niveau national et régional, un autre pour que soient définies et mises en place des fonctions concourant à la réalisation d'un plan opérationnel du ministère, plus souple et mieux adapté, et un dernier ayant pour objet de fournir un système informatique national intégré.*

Le ministère estime la recommandation sur le partage de l'information tout à fait juste et étudie actuellement ce concept avec d'autres organismes chargés de l'exécution de la loi.

Matières dangereuses

Le cadre législatif qui réglemente les matières dangereuses est complexe et met en cause divers ministères fédéraux

15.83 Sont compris parmi les matières dangereuses toutes les substances qui constituent un grave danger pour la vie, la santé, la propriété ou l'environnement. Ces matières comprennent aussi les substances toxiques et les déchets dangereux qui n'ont pratiquement aucune valeur commerciale et qui doivent être rejetés. Les déchets nucléaires et les ordures ménagères ont été exclus aux fins de la vérification puisque les premiers relèvent en général d'autres textes législatifs et qu'il n'existe aucune loi fédérale qui traite spécifiquement du mouvement des ordures ménagères.

15.84 Le cadre législatif pour le contrôle des matières dangereuses se compose principalement de trois lois et de leurs règlements d'application; il s'agit de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les produits dangereux*. Dans la Partie III du Budget des dépenses, ces lois figurent dans la liste des lois dont l'application relève totalement ou partiellement du ministère. Cette législation est complexe et fait appel à d'autres ministères, en particulier ceux des Transports et de l'Environnement et celui des Consommateurs et Sociétés.

15.85 La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* régit le mouvement des matières dangereuses au Canada en fixant des normes de sécurité pour le transport de ces produits. Son exécution relève du ministère des Transports. Les articles concernant les déchets dangereux sont aussi appliqués par le ministère de l'Environnement.

15.86 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui relève principalement du ministère de l'Environnement, fournit un cadre pour la gestion des substances toxiques et le contrôle de l'importation et de l'exportation de

certaines substances, y compris les déchets dangereux. Au moment de notre vérification, il y avait environ six catégories de substances dont l'importation était prohibée en vertu de cette loi. Plus de 40 autres substances ont été jugées prioritaires aux fins de l'analyse afin de déterminer s'il y a lieu de les réglementer. Le Plan vert prévoit, d'ici l'an 2000, l'évaluation de la toxicité de cent substances prioritaires et l'adoption, s'il y a lieu, de règlements à leur égard. Ces règlements pourraient inclure des contrôles à l'importation et à l'exportation.

15.87 L'application de la *Loi sur les produits dangereux*, qui prohibe ou contrôle l'importation de certains produits industriels et produits de consommation, relève de Consommateurs et Sociétés. Dans certains cas, le contrôle réglementaire prend la forme d'une étiquette de mise en garde.

15.88 Notre examen a porté sur la conformité des Douanes aux exigences législatives, sur la coordination de leur action avec celle des autres ministères intéressés, sur l'analyse des risques et sur la formation, le contrôle de gestion et le suivi.

Le ministère a un rôle à jouer dans le contrôle des importations de matières dangereuses

15.89 Bien que les lois susmentionnées ne contiennent aucune mention explicite du rôle des Douanes dans le contrôle des importations de matières dangereuses, le ministère est habilité, en vertu de la *Loi sur les douanes*, à fouiller, examiner et retenir les cargaisons lorsqu'il y a infraction à une loi fédérale.

15.90 Dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère, il est précisé que sa mission est :

> de protéger le public canadien, avec efficience et réceptivité, en assurant le respect de toutes les dispositions législatives dont la responsabilité administrative lui incombe.

Il est aussi précisé que le ministère joue un rôle important dans la mise en oeuvre des politiques socio-économiques dont l'un des objectifs est d'assurer un tri initial, au point d'entrée, pour le compte d'autres ministères. Dans son énoncé de principes opérationnels, le ministère indique son intention de s'acquitter efficacement d'un rôle de plus en plus important : celui de protéger la société en assurant une détection rapide des marchandises prohibées, y compris celles qui constituent un danger pour l'environnement. En outre, la protection de l'environnement est l'une des deux fonctions auxquelles le ministère a jugé bon d'accorder une importance particulière dans sa stratégie d'exécution de la loi.

15.91 À cause de la situation et de la position stratégiques de ses agents, il est tout à fait logique que le ministère joue un rôle dans le contrôle du mouvement des matières dangereuses, par exemple en retenant et en interceptant les substances prohibées au moment de leur importation au lieu de laisser aux autres organismes le soin de repérer les expéditions prohibées et d'en contrôler le mouvement après leur entrée au Canada. Le tri initial aux points d'entrée assure aussi un premier contrôle des substances à surveiller.

Il n'existe aucun programme visant spécifiquement les matières dangereuses

15.92 Nous avons constaté qu'il n'existe aucun programme ministériel visant spécifiquement le mouvement des matières dangereuses. Même si les documents de planification stratégique indiquent clairement que la direction a l'intention de s'occuper de cette question, rien ne montre que des mesures sérieuses ont été prises, et le rôle du ministère n'a pas été clairement défini.

15.93 Les instructions du ministère concernant les activités d'exécution sont communiquées au personnel via le *Manuel de l'exécution* et une série de directives ministérielles (Mémorandums), et grâce à la formation.

15.94 Le *Manuel de l'exécution* ne traite pas des matières dangereuses, et il n'existe aucun Mémorandum du ministère portant sur les déchets dangereux ou les substances toxiques

visés par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*; le seul Mémorandum traitant de la question est celui qui a été publié en 1984 et qui porte sur les produits visés par la *Loi sur les produits dangereux*. Au cours de notre examen, une directive du ministère sur les matières dangereuses cédées à la Couronne a été communiquée aux employés. C'était la première fois que le personnel recevait une directive concernant le traitement des matières dangereuses.

15.95 Dans le programme de formation général de seize semaines, à l'intention des nouveaux inspecteurs des douanes, la question des matières dangereuses n'est pas abordée. Il n'y a aucune formation portant sur le Mémorandum de 1984 concernant les produits dangereux ou sur la nouvelle directive portant sur les matières dangereuses cédées à la Couronne.

La mise en oeuvre de l'entente conclue avec le ministère de l'Environnement vient à peine de débuter. La collaboration avec d'autres ministères en ce qui concerne l'importation de matières dangereuses a été ponctuelle, et les problèmes ont été réglés au coup par coup.

15.96 Nous avons constaté qu'au cours des dernières années, les activités d'exécution des services du renseignement et de la répression de la contrebande ont surtout porté sur les drogues illégales. Les initiatives prises par le ministère en ce qui concerne les matières dangereuses sont demeurées limitées, de même que les efforts déployés pour la collecte et l'analyse des renseignements, pour l'évaluation des risques d'importation illicite ou d'inobservation des dispositions législatives pertinentes et pour le ciblage des expéditions de fret aux fins d'examen relatif aux matières dangereuses. Le ministère a nommé des agents de liaison pour les questions environnementales dans chacune des régions des Douanes, mais ces agents n'ont pas été informés de leur rôle et de leurs responsabilités dans ce domaine, et ils n'ont reçu aucune formation.

15.97 À cause de la complexité des lois et règlements dans ce domaine et du nombre de ministères intéressés, on pourrait s'attendre à ce que les Douanes coordonnent leurs efforts avec ceux des autres ministères. Or, le seul ministère avec lequel les Douanes ont un accord est le ministère de l'Environnement. Les deux ministères ont signé un protocole d'entente en novembre 1989, dans lequel ils s'engagent à travailler en collaboration pour que les inspecteurs des douanes aient la formation voulue et appuient le ministère de l'Environnement dans le contrôle d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et des règlements connexes aux divers points d'entrée. L'entente vient à peine d'être mise en oeuvre. Jusqu'à maintenant, la collaboration avec d'autres ministères en ce qui concerne l'importation de matières dangereuses a été ponctuelle, et les problèmes ont été réglés au coup par coup.

Il est rare que les Douanes participent à l'inspection des matières dangereuses à la frontière

15.98 Dans les bureaux où nous nous sommes rendus au cours de la vérification, nous n'avons relevé aucune pratique assurant un contrôle de l'observation des règlements sur les matières dangereuses ou la retenue, aux fins de vérification ou d'examen par d'autres ministères, de marchandises susceptibles de contenir des matières dangereuses prohibées. En outre, aucun arrangement n'était en vigueur avec les ministères intéressés pour garder ces matières dans un lieu aménagé en conséquence.

15.99 Le Système des Douanes pour le secteur commercial, utilisé à l'appui des opérations commerciales, choisit des déclarations au hasard aux fins de l'examen des importations. Toutefois, on nous a signalé que l'inspecteur annule la sélection automatique et libère l'expédition lorsque l'importation

choisie contient des matières dangereuses. Cette pratique a été établie pour assurer la sécurité des inspecteurs. Le Système des Douanes pour le secteur commercial fournit aussi des renseignements sur les exigences réglementaires visant les divers produits et sur les dispositions qui en prohibent l'importation. Nous avons fait une vérification expérimentale des réponses du Système pour les six catégories de substances dont l'importation est interdite en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et pour deux des substances prohibées en vertu de la *Loi sur les produits dangereux*. Le Système n'a reconnu que ces deux dernières substances comme marchandises prohibées et n'a donné aucune réponse dans le cas des six autres.

15.100 Pour ce qui est de l'exécution de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le ministère de l'Environnement a des programmes d'inspection des substances prohibées et demande occasionnellement aux Douanes de l'appuyer en permettant à ses agents d'utiliser les installations des Douanes, en acheminant vers ces agents les expéditions relevées et en fournissant des données sur les expéditions commerciales. Le ministère répond habituellement aux demandes des autres ministères par des mesures ponctuelles.

15.101 Après avoir discuté de la question avec des représentants des Douanes et avoir examiné les dossiers, nous en sommes arrivés à la conclusion que les Douanes participent rarement aux différents programmes d'inspection visant à contrôler l'observation des règlements sur les matières dangereuses aux points d'entrée. La plupart des programmes d'inspection exigeant la participation de plusieurs ministères sont entrepris en réponse aux allégations et à la publicité des médias et ne font pas partie d'un programme d'exécution courant.

15.102 L'exemple le plus souvent cité est le cas de l'allégation faite par les médias en mai 1989 que des carburants contenant du biphényle polychloré (PCB), en provenance des États-Unis, étaient importés au Canada. Un plan de détournement des taxes fédérale et provinciales sur le carburant a aussi fait l'objet d'articles dans les journaux. Le biphényle polychloré est l'un des produits visés par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et l'une des substances dont l'importation est prohibée. Un groupe de travail mixte a été chargé d'enquêter sur les diverses allégations, et le ministre du Revenu national a annoncé la mise en oeuvre d'un programme d'inspection amélioré des importations de carburant liquide en vrac qui doit commencer le 15 mai 1989, à 31 bureaux de douane. Le programme prévoyait le renvoi de toutes les expéditions de carburant liquide en vrac aux agents du ministère de l'Environnement, aux fins d'inspection et d'échantillonnage. Aucune expédition contaminée n'a été relevée dans le cadre du programme. Le groupe de travail a cependant établi que des expéditions de carburant contaminé au PCB avaient effectivement été importées, mais que cette pratique avait cessé au printemps de 1988.

15.103 En ce qui concerne la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, aucun indice témoignant de la participation des Douanes à l'exécution de cette loi n'a été relevé si ce n'est les demandes de collaboration du ministère des Transports reçues et acceptées à certains bureaux de douane dans l'une des régions. Les agents des douanes de ces bureaux ont renvoyé certaines expéditions aux agents des Transports se trouvant sur place aux fins d'inspection et de vérification de l'observation des dispositions de la loi susmentionnée.

15.104 En plus d'établir les exigences en matière de formation et d'intervention en cas d'urgence, la loi exige des plaques de danger sur les véhicules et les contenants, et des documents particuliers pour indiquer que la cargaison est dangereuse. La loi exige aussi que les importateurs de déchets dangereux avisent les Douanes au moins 60 jours avant l'arrivée de l'expédition au Canada. Le ministère ne fait rien pour repérer ces expéditions et contrôler l'observation des exigences d'affichage de plaques ou de documentation.

Source : divers articles de journaux, en 1989.

Les allégations et la publicité des médias ont mené à l'amélioration du programme d'inspection.

15.105 Rien n'indique que les Douanes aient pris des mesures pour contrôler l'observation de la *Loi sur les produits dangereux*. Le Mémorandum de 1984 sur les produits dangereux n'a jamais été mis à jour, en dépit des modifications apportées à la Loi et aux règlements connexes au cours des années. Par exemple, rien n'indique qu'on a périodiquement mis à jour les règlements pour modifier la liste des produits dont l'importation est prohibée. En outre, les instructions figurant dans le mémorandum autorisent les inspecteurs des douanes à libérer les expéditions qui contiennent des marchandises prohibées ou contrôlées après en avoir avisé le ministère des Consommateurs et Sociétés, même si l'importation de ces produits est clairement prohibée en vertu de la Loi.

15.106 Une grande quantité de matières dangereuses circulent légitimement et librement à l'échelle internationale. Un grand nombre de ces matières sont des substances utilisées dans les procédés de fabrication; il y a aussi des expéditions de déchets qui entrent au Canada en vue d'être recyclés ou éliminés. On évalue à plus de 70 p. 100 la proportion des produits chimiques utilisés par les industries canadiennes, et qui sont importés. En outre, le Québec et l'Ontario déclarent importer chacune annuellement quelque 70 000 tonnes de déchets dangereux. Il faudrait que les importations légitimes de matières dangereuses fassent l'objet d'un effort de contrôle plus concentré et que les substances prohibées soient interceptées pour protéger l'environnement et dans l'intérêt du public. Les efforts d'exécution en vue de contrôler les

produits dangereux ont aussi l'avantage de contribuer à rendre les industries canadiennes plus concurrentielles en faisant en sorte que les marchandises importées soient assujetties aux mêmes normes de sécurité que les marchandises fabriquées au Canada. De plus, le fait que le ministère n'ait pas de programme d'exécution augmente la possibilité que des expéditions de matières dangereuses soient utilisées pour des opérations de contrebande et que ces opérations passent inaperçues.

Une grande quantité de matières dangereuses circulent légitimement et librement à l'échelle internationale.

15.107 Le protocole d'entente entre les Douanes et le ministère de l'Environnement, qui est fondé sur une approche proactive, est une première étape du processus nécessaire pour améliorer la collaboration et les contrôles. Il prévoit la participation du ministère de l'Environnement à la formation des inspecteurs des douanes afin que les deux ministères puissent travailler ensemble à la détermination, au traitement et au contrôle des expéditions de déchets et assurer ainsi l'exécution de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. L'application du protocole aurait pour effet de favoriser l'échange continu de renseignements pouvant servir au ciblage des expéditions en vue de l'examen. Le ministère pourrait aussi participer aux contrôles prévus par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* en vérifiant au moment de l'importation si les exigences concernant les plaques ont été respectées et si les documents d'expédition prévus par la loi ont été établis.

15.108 Le ministère devrait revoir et préciser son rôle dans l'exécution des dispositions qui régissent le mouvement des matières dangereuses. Ce travail pourrait comprendre la consultation des autres ministères intéressés, la coordination des efforts avec ceux-ci et la négociation d'une entente avec eux en vue de mettre en place un programme qui aurait pour effet :

- **de fournir aux inspecteurs des douanes les directives et la formation nécessaires;**
- **de fournir le matériel et les installations nécessaires au traitement et à l'inspection des matières dangereuses ou de prévoir les arrangements requis avec d'autres ministères;**
- **de soutenir les opérations au moyen d'une analyse des risques ainsi que de la collecte et du partage des renseignements;**
- **d'assurer un contrôle permanent et une évaluation périodique des opérations.**

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord. Le protocole d'entente entre le ministère de l'Environnement et les Douanes définit les rôles et responsabilités des deux ministères en ce qui concerne l'inspection des expéditions de déchets dangereux. Les Douanes consulteront d'autres ministères, notamment le ministère des Transports et le ministère des Consommateurs et Sociétés, à des fins de coordination et de concertation quant au rôle des Douanes dans l'application des lois du ressort de ces ministères. Ces ententes devraient faciliter la mise en oeuvre d'un programme qui porterait sur les points soulevés dans la présente recommandation.*

Chapitre 16

Le ministère du Revenu national, Impôt
Services aux contribuables

Le ministère du Revenu national, Impôt

Services aux contribuables

Points saillants

16.1 Le ministère du Revenu national, Impôt s'est engagé à améliorer ses services aux contribuables. Au cours des dernières années, il a fait un examen approfondi de ses opérations, a changé certaines de ses méthodes, a davantage automatisé ses opérations et a étendu la portée de ses services. Malgré cela, la qualité de certains des services offerts n'atteint pas les niveaux voulus par le ministère.

16.2 Les renseignements sur les attentes des clients sont un élément essentiel à l'établissement de normes en matière de service. Le ministère fait appel à des comités consultatifs et à des groupes de sensibilisation pour déterminer comment il peut mieux répondre aux besoins des contribuables. Il faudrait ajouter d'autres sources de renseignements aux questionnaires qui servent à obtenir les opinions des contribuables. Le ministère n'utilise pas de la façon la plus efficace les plaintes des contribuables comme source de renseignements (paragraphes 16.20 à 16.33).

16.3 Le ministère, afin de vérifier divers aspects du rendement de ses préposés aux demandes de renseignements, a effectué des enquêtes au cours de la période de production des déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers, en 1990 et en 1991. Une des constatations de ces enquêtes a été qu'il fallait en moyenne 3,8 tentatives pour communiquer par téléphone avec un agent, en 1990, et 3,2 tentatives en 1991. Les résultats obtenus ne correspondent pas aux normes du ministère, qui sont d'environ 1,4 tentative (16.36 à 16.55).

16.4 Un important pourcentage des adultes au Canada trouvent que les publications du ministère sont difficiles à comprendre. Le ministère commence à traiter ce problème. Il a créé une «équipe de lisibilité» qui est chargée de réviser les publications les plus importantes pour les rendre plus faciles à comprendre. En outre, certains membres du personnel ont reçu une formation sur la manière d'utiliser un langage simple lorsqu'ils rédigent des documents, de sorte que plusieurs des publications du ministère sont maintenant plus faciles à lire (16.78 à 16.89).

16.5 Le ministère n'a pas fait d'évaluation de ses services pour déterminer s'ils lui permettent d'atteindre ses objectifs d'une manière rentable ou s'il utilise ses ressources au maximum (16.98 à 16.100).

16.6 La Partie III du Budget des dépenses renferme des données quantitatives sur les services aux contribuables. Elle ne donne aucun renseignement sur les normes en matière de service et sur la qualité (16.101 à 16.106).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	16.7
Objectifs et étendue de la vérification	16.14
Comprendre les attentes et y répondre	16.20
Les comités consultatifs fournissent des données sur les utilisateurs (16.21)	
Le ministère a besoin de plus de rétroaction sur les services (16.23)	
Le ministère n'utilise pas de la façon la plus efficace les plaintes qu'il reçoit comme source de renseignements (16.28)	
Les normes en matière de rendement ne reflètent peut-être pas bien les attentes des clients (16.34)	
Demandes de renseignements par téléphone	16.36
Le ministère offre des services automatisés de demandes de renseignements pour réduire la charge de travail des agents (16.39)	
Le niveau de service prévu pour les demandes de renseignements générales est inférieur au niveau recommandé dans les lignes directrices de l'Agence des télécommunications gouvernementales (16.41)	
Le niveau de service n'atteint pas la norme pendant une grande partie de la période de production (16.44)	
Le ministère met l'accent sur sa norme en matière de temps d'attente (16.47)	
Les enquêtes faites par le ministère ne donnent pas d'estimation de l'exactitude des réponses au public (16.51)	
Les agents des demandes de renseignements sont courtois (16.56)	
Les agents temporaires des demandes de renseignements ont peu de formation ou d'expérience (16.57)	
Demandes de renseignements au comptoir	16.67
Un groupe de travail du ministère recommande une revue de la structure et de l'emplacement des bureaux de RNI (16.70)	
Le ministère reconnaît que certains services au comptoir ne sont pas conçus de façon à assurer la confidentialité (16.71)	
Le temps d'attente pour les services au comptoir n'est pas bien mesuré (16.73)	
Correspondance	16.76
Des systèmes permettent de garantir que la correspondance est complète, exacte et opportune (16.77)	
Formules et publications	16.78
Le ministère prend actuellement des mesures pour améliorer ses publications (16.79)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

Les publications sont maintenant plus faciles à lire, mais un important pourcentage de la population adulte a encore de la difficulté à les comprendre (16.83)
Certaines formules et publications ne sont pas disponibles à temps (16.90)

Programmes relatifs à l'éducation et aux services spéciaux 16.93

Détermination des avantages et des coûts des activités liées aux services 16.98

Obligation de rendre compte 16.101
Les rapports sur le rendement mettent l'accent sur les données quantitatives, et non sur la qualité (16.101)

Conclusion 16.107

Pièces

16.1 Structure des programmes de Revenu national, Impôt
16.2 Demandes de renseignements du public (service non automatisé)
16.3 Demandes de renseignements générales par téléphone
16.4 Emploi d'un langage plus simple dans les guides d'impôt

Le ministère du Revenu national, Impôt

Services aux contribuables

Introduction

16.7 Le régime fiscal canadien est fondé sur le principe de l'autocotisation. Les contribuables ont la responsabilité de déterminer ce qu'ils doivent ou ce à quoi ils ont droit. Mais la plupart des gens ont de la difficulté à comprendre la *Loi de l'impôt sur le revenu* elle-même. Pour respecter leurs obligations ou déterminer quels sont leurs droits, les contribuables ont donc besoin d'autres sources de renseignements sur l'impôt.

16.8 Revenu national, Impôt (RNI) doit concevoir des formules et des publications qui reflètent la loi avec précision tout en étant faciles à comprendre. Le ministère doit donner aux contribuables la possibilité de poser des questions et d'obtenir des réponses. En fait, la prestation de services d'information peut constituer un élément de toutes les activités de RNI.

Revenu national, Impôt doit concevoir des formules et des publications qui reflètent la loi avec précision tout en étant faciles à comprendre.

16.9 Dans un rapport publié récemment, le Groupe de travail sur le service au public, créé dans le cadre du projet Fonction publique 2000 (FP 2000) du gouvernement, a reconnu le rôle important des employés dans les services offerts par le gouvernement et a recommandé trois changements importants :

- Le service au public doit devenir plus axé sur les clients et répondre plus efficacement aux besoins et aux attentes des contribuables.
- Les fonctionnaires doivent consulter davantage les clients et les autres personnes concernées lorsqu'ils élaborent et administrent les programmes.
- Les gestionnaires doivent améliorer leur rendement de façon à ce que les fonctionnaires se sentent valorisés, motivés, informés et incités à faire de leur mieux.

16.10 RNI a réagi au milieu de travail exigeant décrit ci-dessus. En janvier 1989, il a mis en oeuvre la phase I de ses Projets de développement du Ministère afin d'examiner un certain nombre de questions, y compris la mission du Ministère, le style de gestion et les communications avec l'extérieur. Pendant la phase II, qui a commencé au milieu de 1990, on a mis sur pied trois groupes de travail pour examiner l'efficacité de l'organisation, les communications internes et les façons de rationaliser la réalisation des programmes. Les groupes de travail ont présenté leurs rapports au début de 1991.

16.11 Une des réalisations des Projets de développement a été l'élaboration de l'ébauche d'un énoncé de mission. Voici un extrait de cet énoncé :

À Revenu Canada, Impôt, nous sommes responsables envers les Canadiens et Canadiennes et les divers gouvernements de l'excellence de l'administration du régime fiscal.

Pour nous, l'excellence signifie que toutes les obligations sont comprises et respectées, toutes les allocations sont reçues et tous nos clients ont confiance dans nos capacités et notre intégrité.

Pour réaliser sa mission, Revenu Canada, Impôt s'engage à offrir un service qui soit :

- *réceptif aux besoins de ses clients et fondé sur la consultation;*
- *impartial, juste et respectueux des droits individuels et de la Déclaration des droits du contribuable;*
- *ouvert, accessible et compréhensible;*
- *efficace et courtois;*
- *professionnel, rapide et fiable.*

Nous réaliserons notre mission avec l'aide d'un personnel hautement compétent et dévoué, qui dispose d'équipement technologique de pointe.

16.12 Le service est sélectionné comme stratégie de réalisation de la mission, ce qui reflète une tendance, évidente au ministère depuis quelque temps, vers une «culture axée sur le service». Un autre élément important de la stratégie de RNI, l'utilisation de l'exécution, est implicite dans l'énoncé de mission.

«Vous êtes en droit de vous attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour vous donner accès à des renseignements complets, exacts et opportuns sur la Loi de l'impôt sur le revenu et les droits qu'elle vous confère.»

16.13 Bien que l'ébauche de l'énoncé de mission soit nouvelle en soi, certaines des idées qu'elle renferme ne le sont pas. La Déclaration des droits du contribuable, que RNI a diffusée il y a quelques années, rappelle aux contribuables qu'ils ont le droit d'être renseignés et d'insister sur certains droits. Les concepts ci-après sont particulièrement pertinents :

Vous êtes en droit de vous attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour vous donner accès à des renseignements complets, exacts et opportuns sur la Loi de l'impôt sur le revenu et les droits qu'elle vous confère.

Vous avez le droit d'être toujours traité avec courtoisie et prévenance par le Revenu national, Impôt ...

Objectifs et étendue de la vérification

16.14 Comme le gouvernement s'intéresse actuellement aux services au public, et parce que RNI prend des mesures qui tiennent compte de ses propres préoccupations à ce sujet, nous avons cru qu'il serait opportun de vérifier certaines des principales activités du ministère qui sont liées au service.

16.15 La vérification avait pour objectifs de déterminer si les programmes de services généraux au public qu'offre RNI sont gérés de façon économique et efficiente et si des procédures satisfaisantes ont été établies pour évaluer l'efficacité et en rendre compte. Nous voulions également déterminer si le Parlement est bien informé des résultats des programmes.

16.16 Nous nous sommes intéressés aux services de RNI qui sont les plus utilisés et aux produits qui s'y rapportent : les demandes de renseignements générales (par téléphone, par correspondance ou en personne), les formules et les publications ainsi que les programmes d'aide et d'éducation offerts aux contribuables. Dans la plupart des cas, ces services visent les particuliers plutôt que les corporations. Nous avons aussi examiné l'embauche, la formation et la supervision des employés, parce que ces activités influent sur la qualité des services fournis. Enfin, nous nous sommes arrêtés à la façon dont sont présentés les rapports sur les services dans la Partie III du Budget des dépenses.

16.17 Notre vérification n'a pas porté sur les services qui sont liés à l'exécution, aux recouvrements et aux autres activités qui ont fait l'objet d'une vérification et de rapports au cours des trois dernières années.

16.18 La pièce 16.1 illustre la structure des programmes de RNI. Les activités liées aux services qui ont fait l'objet d'une vérification devaient utiliser 2 270 années-personnes, soit 10 p. 100 du nombre total autorisé, et coûter 162 millions de dollars, soit 13 p. 100 du montant estimatif des dépenses brutes du ministère pour 1990-1991.

16.19 La vérification a porté sur 10 des 37 bureaux de district, 3 des 7 centres fiscaux et 2 des 5 bureaux régionaux. Elle comprenait aussi des activités du Bureau principal, qui fournit le soutien administratif et l'orientation fonctionnelle pour les activités liées aux services.

Comprendre les attentes et y répondre

16.20 Une organisation qui est axée sur les services au public doit faire des recherches afin de déterminer qui sont ses clients et de connaître leur comportement et leurs attentes. Une telle organisation a besoin de normes, définies en termes quantitatifs, à partir desquelles mesurer le rendement. Les normes de service devraient reposer sur les attentes des clients et sur les objectifs de programme et tenir compte de la possibilité d'offrir le service en question ainsi que de ce qu'il en coûte pour l'assurer.

Les comités consultatifs fournissent des données sur les utilisateurs

16.21 RNI rencontre actuellement de nombreux groupes de discussion et comités consultatifs et prévoit augmenter ce genre de contacts. La portée de telles communications va bien au-delà de la prestation de services et comprend des questions d'administration fiscale et d'exécution. Le ministère a prouvé qu'il tient compte des renseignements et des conseils qu'il obtient.

16.22 Au niveau des bureaux de district, l'étendue des consultations avec des groupes de l'extérieur varie. Dans la plupart des cas, il y a des réunions avec les associations comptables et juridiques locales pour discuter de questions techniques liées au droit fiscal et à l'administration fiscale.

Le ministère a besoin de plus de rétroaction sur les services

16.23 Au début de 1991, RNI a mis en oeuvre un programme national d'évaluation de la satisfaction des clients face à ses services. Des questionnaires sont mis à la disposition des contribuables à tous les points de rencontre avec des employés du ministère. On demande aux contribuables d'indiquer l'objet de leur visite, de donner une cote générale au service (excellent, bon, moyen ou faible), d'indiquer si le service était courtois, si les explications données étaient claires et s'ils ont été servis dans la langue officielle de leur choix. Un espace est prévu pour des observations supplémentaires. Les contribuables peuvent également demander dans le questionnaire un rendez-vous avec un représentant du ministère.

16.24 Depuis 1991 également, les contribuables qui utilisent le Télé-impôt (voir le paragraphe 16.39) se font poser trois questions préenregistrées : s'ils ont trouvé les renseignements utiles, s'ils vont communiquer avec le ministère pour obtenir de plus amples renseignements et s'ils recommanderaient à leurs amis d'utiliser le service.

16.25 Une des limites du questionnaire est que la façon dont les réponses sont obtenues ne permet pas d'évaluer objectivement les tendances, ce qui fait que les résultats ne peuvent pas être mis en corrélation avec les mesures internes du rendement pour indiquer en quoi les changements dans ces mesures influent sur la cote de satisfaction générale.

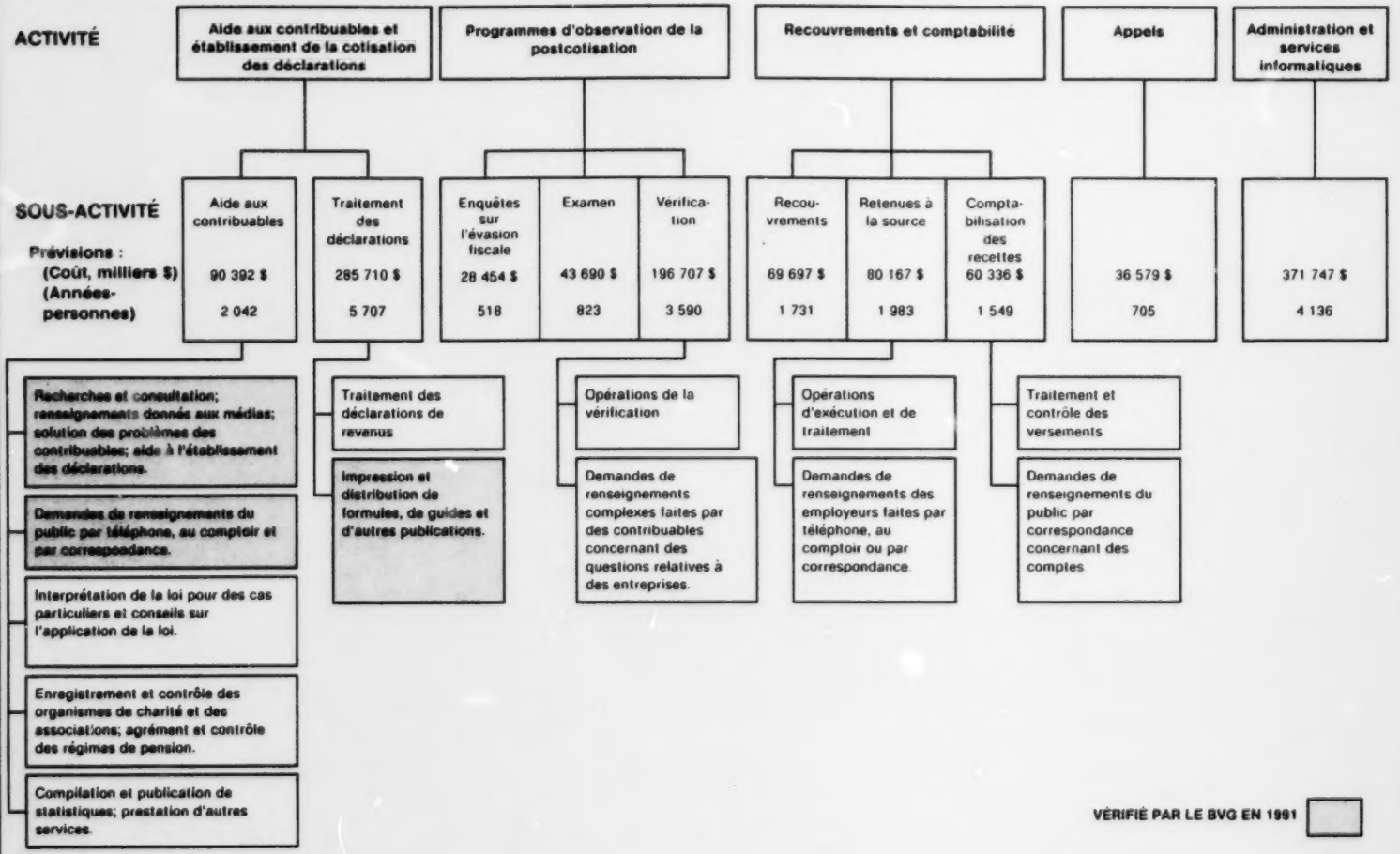
16.26 Il faut puiser à d'autres sources les renseignements ci-après, que les questionnaires n'étaient pas conçus pour recueillir :

- des renseignements sur le service non automatisé de demandes de renseignements générales par téléphone, qui est l'un des principaux services de RNI;

Pièce 16.1

STRUCTURE DES PROGRAMMES DE REVENU NATIONAL, IMPÔT

(Indiquant les dépenses prévues pour 1990-1991)



Source : Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992, Revenu Canada, Impôt

- des renseignements sur les aspects du service qui ont de la valeur aux yeux des clients et sur les aspects qui nuisent à la valeur du service;

- des renseignements sur les personnes qui pourraient profiter des services mais qui ne les utilisent pas actuellement.

Par le passé, RNI faisait régulièrement des enquêtes générales pour obtenir les renseignements ci-dessus. La dernière enquête générale remonte à 1989. Le ministère a aussi fait des études de marché qui portaient sur des points d'intérêt particuliers.

16.27 Le ministère devrait concevoir des façons d'obtenir une rétroaction continue sur les services non visés par les questionnaires.

***Commentaires du ministère** : Nous avons mis en oeuvre de nombreux mécanismes afin d'obtenir une rétroaction de nos clients. Les questionnaires constituent un outil important de ces mécanismes, qui comprennent, aux niveaux national, provincial et local, des rencontres, des groupes de discussions, des comités consultatifs et des consultations à grande échelle avec des fiscalistes et des groupes représentatifs des contribuables. Dans les bureaux de district, nous remettons aux contribuables des fiches d'enquête pour obtenir leur rétroaction, et nous avons dans nos bureaux des agents de solution des problèmes qui obtiennent la rétroaction des contribuables et qui prennent des mesures en conséquence.*

L'un des principaux objectifs de Revenu Canada, Impôt est d'améliorer le service aux clients. Les nombreux services que nous offrons prouvent notre engagement à cet égard. Nous offrons notamment un service informatisé de demandes de renseignements par téléphone, appelé SERT, et des Centres saisonniers d'aide fiscale, et nos bureaux de district sont équipés de télécopieurs pour que les contribuables aient davantage accès à nos services. Pour continuer à répondre aux besoins de nos clients, nous utiliserons les stratégies et les moyens qui nous permettront d'obtenir une rétroaction sur nos services.

Le ministère n'utilise pas de la façon la plus efficace les plaintes qu'il reçoit comme source de renseignements.

16.28 Un élément important des mesures qui sont prises pour assurer la satisfaction des clients et déterminer les moyens d'améliorer le service est le traitement adéquat des plaintes. Il doit exister une politique de traitement des plaintes détaillée qui :

- attribue de façon précise la responsabilité de consigner et d'acheminer toutes les plaintes,

- précise la façon d'accuser réception d'une plainte et d'y répondre,

- prévoit un processus de sélection des plaintes qui seront examinées en détail afin d'en déterminer les causes et de déterminer les mesures à prendre pour éviter que le problème ne se présente à nouveau.

16.29 RNI n'a pas de politique détaillée sur le traitement des plaintes. Dans les formules, les publications et les annuaires téléphoniques publics, il n'y a aucune indication sur la façon de déposer une plainte et sur l'endroit où le faire. Néanmoins, le ministère reçoit des plaintes.

16.30 Habituellement, les plaintes sont traitées par le service sur lequel elles portent. Il n'y a aucune procédure prévoyant la consignation de toutes les plaintes. Les plaintes urgentes ou de nature délicate, comme celles qui proviennent de députés, ou encore celles qui demandent une attention spéciale et une coordination des activités, sont transmises au Programme de solution de problèmes en place dans chaque bureau de district et centre fiscal. La Section de la correspondance avec les contribuables du Bureau principal est chargée de coordonner les réponses aux plaintes déposées auprès du ministre ou du sous-ministre.

16.31 Le Programme de solution de problèmes a, parmi ses objectifs, d'analyser les tendances qu'on décèle dans les plaintes des contribuables qui lui sont transmises et d'en déterminer les causes pour que le ministère

puisse empêcher que certains problèmes particuliers ne se reproduisent. Notre vérification a révélé que l'analyse des tendances n'est pas faite.

16.32 Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'organisation du ministère a suggéré que RNI améliore l'actuel Programme de solution de problèmes et qu'il crée, dans les bureaux de district, une nouvelle division ayant le pouvoir et la capacité de servir de médiateur pour les clients, les politiciens et les spécialistes en déclarations. Une publicité à ce sujet serait faite en vue d'améliorer le service, la souplesse et l'éducation des contribuables.

16.33 Le ministère devrait s'assurer que les contribuables savent où et comment déposer une plainte. Les plaintes devraient être analysées, et les résultats devraient être communiqués à la haute direction, avec une explication des mesures prises en réponse aux tendances importantes décelées.

***Commentaires du ministère** : Pour déposer une plainte, les contribuables peuvent communiquer avec n'importe quel agent du ministère, à n'importe quel bureau et à n'importe quel moment. Également, les fiches d'enquête qui sont remises aux contribuables lorsqu'ils quittent le bureau de district sont beaucoup utilisées pour obtenir une rétroaction positive ou négative sur le niveau des services reçus. Ces fiches permettent aussi aux contribuables de demander un rendez-vous avec un agent du ministère. Des statistiques compilées à partir de 10 000 fiches d'enquête remplies le printemps dernier révèlent que 74 p. 100 des clients ont jugé le service excellent et que 22 p. 100 l'ont jugé bon.*

Pour être encore plus en mesure de répondre aux préoccupations de nos clients, nous avons mis deux projets en oeuvre. Premièrement, pour 1991, le Guide d'impôt général et les guides spécialisés renferment une description du Programme de solution de problèmes et le numéro du coordonnateur de ce programme dans chaque bureau de district et dans chaque centre fiscal. Deuxièmement, nous avons amélioré le système de contrôle du Programme de solution de problèmes pour déterminer plus exactement les tendances et pour nous assurer que les mesures correctives qui sont prises sont consignées de façon plus opportune. Nous avons aussi mis en oeuvre une analyse similaire des tendances pour la correspondance ministérielle et la correspondance générale.

Les normes en matière de rendement ne reflètent peut-être pas bien les attentes des clients

16.34 Les sections du chapitre qui suivent se rapportent à une variété d'indicateurs de la qualité du service et de normes qu'utilise RNI. La rétroaction et les renseignements obtenus grâce aux consultations, aux questionnaires, aux enquêtes et à l'analyse des plaintes pourraient servir à garantir que le ministère se sert d'indicateurs et fixe des normes qui sont le reflet du rendement souhaité par les clients, tel que le ministère le perçoit, et qui tiennent compte des objectifs de programme, de la possibilité d'offrir les services et du coût de la prestation de ceux-ci. À l'heure actuelle, le ministère ne s'est pas assuré que ses normes permettent de répondre raisonnablement aux attentes des clients.

Le ministère ne s'est pas assuré que ses normes permettent de répondre raisonnablement aux attentes des clients.

16.35 Le ministère devrait revoir ses normes de rendement pour déterminer si elles répondent bien aux attentes des clients en matière de qualité du service et tiennent compte des objectifs de programme, de la possibilité d'offrir les services et du coût de la prestation de ceux-ci.

***Commentaire du ministère** : Nous examinons et nous révisons régulièrement nos normes de rendement afin d'améliorer la qualité du service aux clients. Nous continuerons ces examens et nous utiliserons la consultation à grande échelle pour déterminer les attentes de nos*

clients et en tenir compte dans toute révision des normes qui sera faite.

Demandes de renseignements par téléphone

16.36 RNI fournit un service de demandes de renseignements générales, par l'entremise des 37 bureaux de district du pays. En 1990-1991, on prévoyait que les agents traiteraient environ 7,7 millions d'appels, y compris des demandes de renseignements générales, des questions sur le crédit pour taxe sur les produits et services et d'autres sur la réforme des pensions. On prévoyait également que les agents traiteraient 1,5 million de demandes concernant les remboursements et le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants. De plus, les services automatisés de demandes de renseignements du ministère ont traité 835 000 demandes générales et demandes concernant le crédit relatif à la taxe sur les produits et services ainsi que 634 000 demandes concernant les remboursements.

16.37 Chaque année, le ministère recrute et forme des centaines d'employés temporaires pour répondre aux appels téléphoniques pendant la période de pointe où les contribuables remplissent et produisent leur déclaration de revenus des particuliers. On s'attend à ce que ces employés répondent à toutes les questions portant sur la matière contenue dans le Guide d'impôt général, ce qui constitue 75 p. 100 de l'ensemble des questions. Les employés temporaires reçoivent une formation à plein temps de trois semaines. Toutefois, on s'attend à ce que les étudiants qui sont engagés pour répondre au téléphone le soir traitent un éventail de questions plus limité; ils reçoivent donc une formation moins longue.

16.38 Lorsque l'agent qui reçoit l'appel en premier ne peut pas répondre à la question, il le transmet à un employé permanent plus expérimenté. Si la question requiert des recherches, l'auteur de l'appel doit être informé dans les 24 heures.

Le ministère offre des services automatisés de demandes de renseignements pour réduire la charge de travail des agents

16.39 En 1987-1988, RNI a introduit un service automatisé de demandes de renseignements, le Téléremboursement, qui indique aux contribuables où en est leur remboursement. Le service automatisé, qui est disponible dans tout le Canada, a été amélioré pour pouvoir fournir des renseignements généraux (Télé-impôt) et des renseignements sur certains crédits.

Pièce 16.2

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DU PUBLIC (SERVICE NON AUTOMATISÉ)
(en milliers)

	Demandes de renseignements par téléphone - Renseignements généraux	Demandes de renseignements par téléphone - Renseignements sur les remboursements	Demandes de renseignements au comptoir - Demandes normales	Demandes de renseignements par correspondance
1987-1988 Données réelles	7 130	1 026	1 525	113
1988-1989 Données réelles	6 941	1 208	1 576	117
1989-1990 Données réelles	7 068	1 048	1 594	111
1990-1991 Prévisions	7 712	1 572	1 549	111

Source : Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992, Revenu Canada, Impôt

RNI offre un service de demandes de renseignements générales par téléphone, par l'entremise des 37 bureaux de district du pays (voir le paragraphe 16.36).

16.40 RNI estime que le système automatisé comporte des avantages importants. Il est offert au-delà des heures de bureau normales. Une évaluation du Télérembourssement a indiqué que les appels faits à ce système réduisent les demandes de renseignements générales adressées aux agents. Qui plus est, une analyse faite par le ministère a démontré qu'un appel au système automatisé de demandes de renseignements sur le crédit relatif à la taxe sur les produits et services coûte en moyenne moins cher qu'un appel traité par les agents.

Le niveau de service prévu pour les demandes de renseignements générales est inférieur au niveau recommandé dans les lignes directrices de l'Agence des télécommunications gouvernementales

16.41 Le ministère doit offrir des systèmes de prestation de services qui sont facilement accessibles. En conséquence, il a établi les normes de service ci-après pour les demandes de renseignements générales qui sont traitées par des agents :

- Un maximum de 30 p. 100 des appels reçoivent un signal «occupé». Ce niveau de service est appelé «P30». Autrement dit, selon cette norme, un contribuable ne devrait pas, en moyenne, avoir à faire plus de 1,4 tentative pour atteindre un agent par téléphone.

- En moyenne, un contribuable n'est pas mis en attente plus de 180 secondes avant qu'un agent ne lui réponde.

- Dans 10 p. 100 au plus des cas d'appels en attente, le contribuable coupera la communication.

Pour les services automatisés de demandes de renseignements par téléphone qui, à l'inverse des demandes de renseignements générales, n'utilisent pas les trop rares ressources humaines, RNI vise à ce que les auteurs des appels reçoivent un signal occupé dans seulement 10 p. 100 des cas («P10»). Dans les plans annuels du ministère, on tient compte de ces normes.

16.42 Une des lignes directrices de l'Agence des télécommunications gouvernementales recommande que, pour tous les numéros réservés aux appels sans frais (1-800) qui sont disponibles par le réseau partagé du gouvernement, seulement 10 p. 100 des appels reçoivent un signal occupé. Cette directive ne

s'applique pas au service offert par les numéros de téléphone locaux réguliers.

16.43 Un sondage d'opinion fait par le Bureau principal auprès des gestionnaires des bureaux de district de RNI a démontré que les plaintes concernant l'accessibilité des services augmentent de façon marquée lorsque le pourcentage des signaux occupés passe à 20 p. 100.

Le niveau de service n'atteint pas la norme pendant une grande partie de la période de production

16.44 Comme il est indiqué ci-dessus, l'objectif actuel du ministère est de fournir un niveau de service «P30». Des enquêtes nationales sur l'exactitude des réponses données aux demandes de renseignements par téléphone durant les périodes de production 1990 et 1991 indiquent que le ministère n'a pas respecté sa norme relative au niveau de service pendant les 12 semaines qu'a duré chacune des enquêtes. Les experts-conseils qui ont fait les enquêtes ont déclaré qu'en moyenne, il a fallu 3,8 tentatives pour parler à un agent en 1990, et 3,2 tentatives en 1991. Cela signifie qu'en moyenne, en 1990, les enquêteurs ont obtenu un signal occupé pour plus de 73 p. 100 des appels qu'ils ont faits. Pour 1991, le taux dépasse 68 p. 100.

16.45 Le ministère n'a pas d'évaluation fiable des niveaux de service pendant la partie de l'année non couverte par l'enquête. La méthode statistique qu'il utilise pour évaluer les niveaux de service n'est pas fiable pour les niveaux inférieurs à «P10». Les compagnies de téléphone qui utilisent des estimations statistiques semblables les vérifient en faisant une évaluation réelle de toutes les tentatives d'appel et de tous les appels transmis. RNI n'utilise ni cette méthode, ni une autre méthode pour vérifier ses estimations.

16.46 Le ministère devrait élaborer des méthodes d'évaluation fiables du niveau de service qu'il peut utiliser pendant toute l'année.

Commentaire du ministère : *Le ministère s'est engagé à utiliser les méthodes les plus fiables qui soient. Nous procédons ainsi dans la mesure du possible, au moyen de techniques d'estimation statistiques. De telles mesures nous permettent de déterminer que, dans l'ensemble, nous respectons notre norme en matière de service, sauf pendant les heures les plus occupées de la période de production.*

Nous continuerons à utiliser toutes les méthodes qui sont à notre disposition et à explorer les nouvelles techniques d'évaluation à mesure qu'elles seront disponibles.

Le ministère met l'accent sur sa norme en matière de temps d'attente

16.47 L'utilisation par RNI de plusieurs normes de rendement à l'appui l'une de l'autre est conforme à la pratique d'autres organisations qui offrent des services de demandes de renseignements par téléphone.

16.48 L'amélioration d'une des mesures prises par RNI peut s'accompagner de la détérioration d'une autre mesure. Le ministère concentre donc ses efforts sur la norme relative au temps d'attente et gère ses systèmes téléphoniques en conséquence.

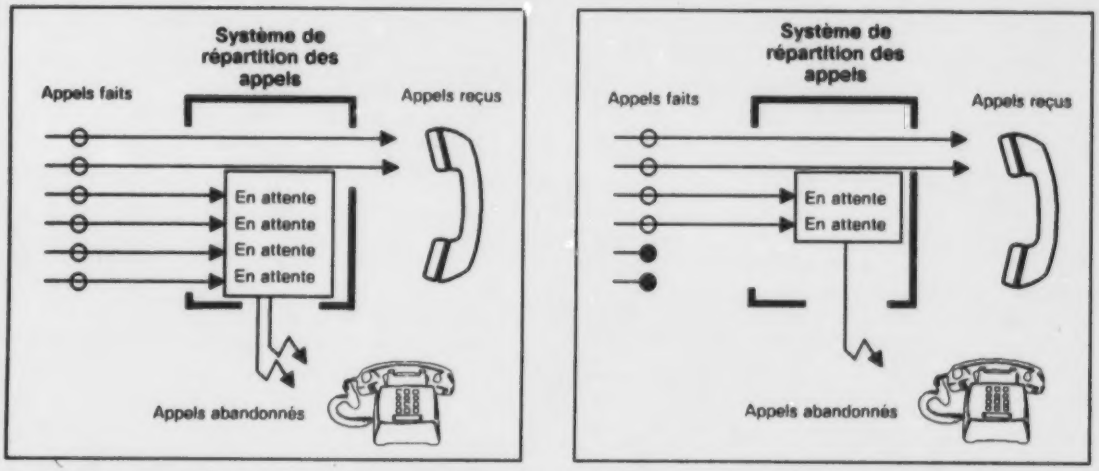
16.49 Par exemple, lorsque le nombre d'appels à un bureau de district augmente au point que l'attente devient excessive, RNI réduit le nombre de lignes téléphoniques en service. Ainsi, les appels reçoivent un signal occupé plutôt que d'être en attente pendant une longue période (voir la pièce 16.3). Pour les lignes réservées aux appels sans frais, cette méthode réduit les dépenses d'interurbains du ministère.

16.50 Les statistiques du ministère pour la période de production 1990 indiquent que la norme relative aux appels abandonnés n'a pas été respectée durant les heures de pointe dans environ 45 p. 100 des bureaux de district. La norme de 180 secondes pour le temps d'attente a été généralement respectée.

Pièce 16.3

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS GÉNÉRALES PAR TÉLÉPHONE

Comment RNI gère le temps d'attente pour les appels faits pendant les périodes de pointe



Lorsque toutes les lignes sont disponibles, le nombre d'appels en attente et le temps d'attente augmentent.

Lorsque certaines lignes sont mises hors service, le nombre d'appels en attente et le temps d'attente diminuent.

○ Lignes disponibles ● Lignes mises hors service

Les enquêtes faites par le ministère ne donnent pas d'estimation de l'exactitude des réponses au public

16.51 Selon la Déclaration des droits du contribuable, le ministère doit fournir des renseignements complets et exacts. Pour RNI, cela signifie un taux de précision de 100 p. 100 en tout temps.

16.52 Pour les périodes de production de 1990 et 1991, RNI a engagé une firme d'experts-conseils qui était chargée de poser des questions de contrôle aux agents des demandes de renseignements par téléphone. L'objet de ces enquêtes était de déterminer les questions pour lesquelles on donnait une réponse inexacte et de communiquer les résultats aux bureaux de district, pour que les gestionnaires et les superviseurs puissent prendre des mesures correctives afin d'améliorer l'exactitude. Ce contrôle s'ajoute aux autres moyens que les superviseurs utilisent pour améliorer le rendement des agents.

RNI a engagé une firme d'experts-conseils qui était chargée de poser des questions de contrôle aux agents des demandes de renseignements par téléphone.

16.53 Les enquêtes sur les demandes de renseignements générales ont été effectuées sur des périodes de 12 semaines et ont consisté en quelque 2 000 appels en 1990 et en quelque 3 800 appels en 1991. Les enquêteurs posaient des questions tirées d'une série de questions portant sur divers sujets. Les réponses ont été enregistrées, comparées

aux réponses recommandées et analysées par les experts-conseils.

16.54 L'enquête sur la période de production 1990 a démontré que 68 p. 100 des réponses aux questions de contrôle étaient exactes. L'enquête de 1991 a indiqué que 80 p. 100 des réponses étaient exactes. Au cours de l'enquête, lorsqu'une question recevait une mauvaise réponse, le bureau de district était rapidement informé de la question et de la réponse exacte. Les experts-conseils ont fait une mise en garde : à cause de cette rétroaction pendant l'enquête même, il se peut que les résultats ne soient pas représentatifs du taux d'exactitude des réponses fournies au public en général. Nous avons constaté qu'il n'y a aucun autre indicateur pour contrôler l'exactitude des réponses données au public.

16.55 Le ministère devrait mettre au point, pour mesurer le rendement en matière de demandes de renseignements par téléphone, des méthodes qui lui permettent de déterminer le taux d'exactitude des réponses données au public en général.

***Commentaire du ministère** : Notre méthode d'amélioration de l'exactitude des réponses comprend une évaluation après coup et l'inclusion de mesures autocorrectives directement dans nos programmes. En ce qui concerne les mesures correctives, nous continuons à prévoir des activités liées à l'assurance de la qualité, à la formation et au contrôle pour obtenir une rétroaction immédiate en vue des mesures correctives à prendre. Nous faisons actuellement des essais de systèmes experts afin d'améliorer l'exactitude de nos réponses.*

En ce qui concerne l'évaluation de l'exactitude de nos réponses, nous faisons chaque année une enquête sur les demandes de renseignements par téléphone afin de pouvoir donner une rétroaction immédiate à nos préposés aux demandes de renseignements pour que des améliorations soient apportées. En 1989, nous avons aussi fait faire une enquête distincte par une firme de comptables agréés, sélectionnée au moyen d'un concours, pour obtenir des résultats valables en termes de statistiques. Nous ferons faire une telle enquête de temps à autre pour contrôler nos progrès.

Les agents des demandes de renseignements sont courtois

16.56 Dans la Déclaration des droits du contribuable, on dit que RNI doit traiter les contribuables avec courtoisie et prévenance. Pour le ministère, cela signifie que les employés doivent toujours être courtois. Les experts-conseils qui ont effectué les enquêtes mentionnées ci-dessus ont aussi évalué la courtoisie des agents de RNI. En 1990, ils ont estimé que dans 97 p. 100 des cas, les agents étaient courtois lorsqu'ils répondaient aux demandes de renseignements. En 1991, les consultants ont estimé que les agents étaient courtois dans 95 p. 100 des cas.

Les agents temporaires des demandes de renseignements ont peu de formation ou d'expérience

16.57 Dans une organisation qui offre des services, les besoins en ressources et en compétences doivent être fondés sur les normes en matière de service de cette organisation.

16.58 Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'organisation du ministère a formulé des réserves relativement au fait que pendant la période la plus occupée de l'année, soit de février à avril, le ministère engage des employés temporaires qui ont peu d'expérience ou de formation comme agents des demandes de renseignements. Néanmoins, RNI s'attend à ce que ces employés répondent à la norme rigoureuse en matière d'exactitude des renseignements qui est prévue dans la Déclaration des droits du contribuable. Le Groupe de travail indique que, de l'avis des spécialistes, il y a là un grand risque que les normes en matière de service ne soient pas respectées.

16.59 Chaque année, RNI offre des emplois à titre d'agents des demandes de renseignements. Les compétences exigées

des candidats varient d'un bureau de district à l'autre. Certains des candidats ont déjà été agents des demandes de renseignements par le passé.

16.60 Les candidats doivent se soumettre à des examens qui visent à évaluer leurs compétences techniques, leurs qualités personnelles, leur aptitude à communiquer oralement, leur tact et leur courtoisie et leur capacité de planifier et d'organiser. Chaque bureau de district élabore ses propres examens de sélection et reçoit peu d'orientation du Bureau principal, ou n'en reçoit pas du tout.

16.61 Les employés temporaires qui sont engagés pour répondre aux demandes de renseignements générales par téléphone reçoivent une formation de trois semaines, ou une formation plus courte dans le cas des étudiants qui sont embauchés pour travailler le soir et qui sont censés répondre à des questions dont la portée est plus limitée.

Les employés temporaires, engagés pour répondre aux demandes de renseignements générales par téléphone, reçoivent une formation de trois semaines.

16.62 Les employés permanents qui font le même genre de travail reçoivent une formation plus complète. Le ministère utilise des profils de formation pour déterminer les cours qu'une personne doit suivre pour être en mesure de faire le travail. Au moment de notre vérification, les profils de formation qui étaient utilisés pour les agents des demandes de renseignements étaient périmés et contenaient des cours qui ne se donnent plus. Au mois de mai 1991, les bureaux de district avaient en mains des profils de formation à jour.

16.63 La formation des agents des demandes de renseignements temporaires et permanents comprend des exercices pratiques, mais il n'y a habituellement pas d'examen à la fin du cours. Dans certains bureaux de district qui font un examen final, la candidature des personnes qui n'ont pas réussi n'est pas retenue pour les postes d'agent des demandes de renseignements.

16.64 RNI pourrait peut-être améliorer l'exactitude des renseignements donnés en utilisant plus d'agents permanents, en donnant une meilleure formation aux employés temporaires ou en engageant seulement les candidats qui ont réussi un examen visant à démontrer qu'ils ont une connaissance acceptable du sujet en question. Toutefois, le ministère ne dispose pas des données qui lui permettraient de déterminer laquelle de ces possibilités serait plus rentable que la méthode qu'il utilise actuellement. RNI devrait faire des études pilotes pour évaluer les possibilités ci-dessus et d'autres possibilités.

16.65 Le ministère a élaboré des systèmes experts automatisés pour les activités liées aux demandes de renseignements concernant les non-résidents et les retenues à la source. Il prévoit qu'un système expert sera à la disposition des agents des demandes de renseignements générales en 1993. Si le nouveau système fonctionne bien, il permettra aux agents des demandes de renseignements de donner des réponses plus exactes.

16.66 Le ministère devrait envisager de mettre sur pied des projets pilotes pour déterminer si le fait d'utiliser plus d'employés permanents par rapport au nombre d'employés temporaires, de modifier les programmes de formation des employés temporaires, de faire des examens de qualification technique ou de prendre d'autres mesures améliorerait l'exactitude des renseignements donnés aux contribuables.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'avis que l'embauche d'employés temporaires pendant les périodes de pointe est la façon la plus efficace d'utiliser les ressources disponibles, et que l'utilisation de ces employés ne compromet en aucune façon son objectif en matière d'exactitude. Pour aider les employés temporaires, nous avons créé une banque de renseignements électronique, que les préposés aux demandes de renseignements considèrent*

comme une source importante de données pour répondre aux questions du public.

Un grand nombre de nos agents des demandes de renseignements temporaires reviennent d'année en année et ont donc moins besoin de nouvelle formation. Toutefois, nous surveillons attentivement le rendement des nouveaux employés pendant toute la période de formation. Les agents des demandes de renseignements, y compris les employés temporaires, sont formés pour répondre à des questions dont la complexité est celle qui se rencontre habituellement. Les demandes de renseignements plus complexes sont transmises à des employés permanents plus expérimentés.

Dans notre recherche de l'excellence de nos services, nous analyserons de nouvelles méthodes, y compris certains projets pilotes qui ont été suggérés par le Vérificateur général.

Demandes de renseignements au comptoir

16.67 Les bureaux de district offrent, aux contribuables qui désirent poser des questions en personne, des services au comptoir complets. Les centres fiscaux offrent un minimum de services au comptoir. Le nombre de demandes de renseignements au comptoir augmente chaque année.

16.68 RNI offre également des heures prolongées de service au comptoir aux contribuables qui ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration. Dans quelques bureaux de district, les contribuables reçoivent des conseils sur la façon de remplir leur déclaration. Le nombre de contribuables qui utilisent ces services ne cesse d'augmenter.

16.69 Pendant les périodes de pointe, des Centres saisonniers d'aide fiscale offrent des services semblables à ceux qui sont donnés dans les bureaux de district. Ces centres n'ont pas d'accès en direct aux renseignements sur les contribuables, mais ils offrent les formules et les publications qui sont les plus en demande. Ils sont organisés à divers endroits, de quelques jours à quelques semaines chaque année, selon l'importance et l'emplacement de la communauté qui est desservie. Les centres sont surtout installés dans des postes de travail portatifs, dans des centres commerciaux.

Un groupe de travail du ministère recommande une revue de la structure et de l'emplacement des bureaux de RNI

16.70 Un aspect important de l'accessibilité aux bureaux de RNI est leur emplacement. Le dernier examen approfondi de l'emplacement des bureaux a eu lieu en 1970. Depuis ce temps, un réseau de centres fiscaux régionaux a été établi, et les anciens bureaux de Montréal et de Toronto ont été divisés en plusieurs bureaux de district plus petits. Un Groupe de travail sur l'efficacité de l'organisation a recommandé qu'un examen complet de la structure et de l'emplacement des bureaux soit fait.

Le ministère reconnaît que certains services au comptoir ne sont pas conçus de façon à assurer la confidentialité

16.71 La Déclaration des droits du contribuable prévoit que les contribuables ont le droit d'être traités avec prévenance. Une des façons de faire preuve de prévenance est de respecter le désir de confidentialité des contribuables.

16.72 Le ministère dispose d'une variété de modèles de comptoirs qui vont des cabines d'entrevue avec places assises aux comptoirs où les contribuables restent debout. Des cabines privées sont disponibles sur demande. Une étude sur les modèles de comptoirs, faite par le ministère, a révélé que les comptoirs où les contribuables sont debout les uns à côté des autres offrent une confidentialité moyenne et que d'autres modèles, avec insonorisation adéquate, assurent un haut degré de confidentialité. L'étude recommande qu'un nouveau modèle de comptoir soit introduit graduellement, à mesure que les bureaux de district feront rénover leurs comptoirs de demandes de renseignements.

Les bureaux de district offrent des services au comptoir aux contribuables qui veulent demander des renseignements en personne (voir le paragraphe 16.67).

Le temps d'attente pour les services au comptoir n'est pas bien mesuré

16.73 Le ministère a une norme de 20 minutes de temps d'attente moyen pour le service au comptoir. Des 10 bureaux de district que nous avons visités, un seul consigne le temps d'attente et présente des données connexes sur le rendement.

16.74 Pour mesurer l'exactitude des réponses qui sont données aux demandes de renseignements au comptoir, les gestionnaires écoutent les conversations, prennent note des questions que les employés posent aux superviseurs et examinent les documents écrits qui sont rédigés à la suite des demandes. Il n'y a pas d'évaluation de l'exactitude des réponses données au comptoir comme celle qui est faite pour les demandes de renseignements par téléphone.

16.75 Le ministère devrait recueillir des renseignements sur les temps d'attente pour les comparer aux normes en vigueur. Il devrait déterminer s'il est possible d'obtenir une évaluation objective de l'exactitude des réponses aux demandes de renseignements au comptoir.

***Commentaire du ministère** : Même si nous ne mesurons par le temps d'attente, nous augmentons le nombre d'employés au comptoir selon la demande. Néanmoins, nous reconnaissons l'importance du service au comptoir pour notre clientèle et nous examinerons d'autres moyens de mesurer l'exactitude de ce service, y compris une façon d'améliorer l'utilisation des fiches d'enquête qui sont remises aux contribuables.*

Correspondance

16.76 La correspondance générale est en grande partie traitée dans les sept centres fiscaux de RNI et, dans une moindre mesure, dans les bureaux de district. Les lettres comprennent des questions sur des publications ou des formules fiscales, sur les comptes des contribuables ou sur leur déclaration de revenus. L'objectif de RNI est de donner une réponse écrite exacte dans les 30 jours de la réception de la lettre du contribuable.

Des systèmes permettent de garantir que la correspondance est complète, exacte et opportune.

16.77 Dans les centres fiscaux, un système informatique permet de contrôler la correspondance reçue, les réponses envoyées, le temps de réponse et la durée du délai pendant lequel chaque lettre sans réponse a été inscrite dans l'inventaire. Dans les bureaux de district, on tient habituellement un registre où figurent le nom du contribuable, le genre de demande et la date de réception de la demande. La Vérification interne et la Revue de la qualité des bureaux de district et des centres fiscaux vérifient périodiquement si les réponses qui sont envoyées aux contribuables sont complètes, exactes et opportunes, alors que les gestionnaires locaux le font sur une base régulière.

Formules et publications

16.78 RNI met à la disposition du public quelque 960 formules, 510 bulletins d'interprétation et circulaires d'information et 90 guides et brochures. En tout, plus de 175 millions d'exemplaires de ces documents ont été imprimés en 1990. Le nombre de formules et de publications augmente chaque année.

Le ministère prend actuellement des mesures pour améliorer ses publications

16.79 RNI doit élaborer des formules et des publications dans un langage simple et facile à comprendre, pour expliquer avec précision des points complexes de la loi et fournir d'autres renseignements dont les contribuables ont besoin.

16.80 Les documents peuvent être cotés selon le niveau d'instruction que devrait avoir une personne pour les lire et les comprendre. C'est ce qu'on appelle la cote de «lisibilité». Par exemple, un document ayant un niveau de lisibilité de 8e année devrait pouvoir être compris d'une personne qui a atteint ce niveau d'études.

16.81 RNI n'a pas fixé d'objectifs de lisibilité pour ses auteurs ou ses rédacteurs. Il essaie plutôt d'adapter chaque publication selon le public visé. Toutefois, dans tous les cas, le mot d'ordre est de rédiger des textes «les plus simples possible».

Une équipe de lisibilité a été formée pour examiner les nouvelles publications ou les publications mises à jour, et pour aider à les simplifier.

16.82 RNI a récemment pris des mesures pour atteindre cet objectif :

- Une équipe de lisibilité a été formée pour examiner les nouvelles publications ou les publications mises à jour, et pour aider à les simplifier.
- Les auteurs et les rédacteurs suivent un cours dont l'objet est de leur apprendre à écrire en utilisant un langage simple.
- On est à élaborer des lignes directrices en matière de lisibilité à l'intention des auteurs.
- Des groupes de discussion, composés de différents genres de personnes susceptibles d'utiliser une formule ou une publication donnée, se rencontrent pour examiner les nouveaux documents ou les documents existants. Certains groupes de l'extérieur sont aussi appelés à évaluer des publications. Le ministère tient compte de toutes les observations qui lui sont faites et apporte les changements nécessaires.
- Certaines publications sont rédigées dans les deux langues officielles, plutôt que d'être rédigées dans l'une des langues et traduites dans l'autre.

Les publications sont maintenant plus faciles à lire, mais un important pourcentage de la population adulte a encore de la difficulté à les comprendre

16.83 Des études de lisibilité faites récemment par des experts-conseils pour le compte de RNI au sujet de trois de ses guides ont démontré qu'en moyenne, ces publications ont un niveau de lisibilité de 11 à 13. À l'aide de la même méthode que celle qu'ont utilisée les experts-conseils, nous avons examiné quatre autres guides d'impôt à large diffusion, y compris le Guide d'impôt général. Trois de ces guides avaient été examinés par l'équipe de lisibilité de RNI. Nous avons obtenu, en moyenne, des niveaux de lisibilité de 9 et 10. Les guides étaient plus faciles à lire que les versions antérieures. Les niveaux de lisibilité varient considérablement selon les différentes parties d'un même guide. Les niveaux de lisibilité de passages particuliers des guides examinés par les experts-conseils de RNI et par nous-mêmes ont eu des cotes allant de 7 à 16. (Dans ce système de cotation, un 16 est l'équivalent de trois ou quatre années de formation universitaire).

16.84 Les formules utilisées pour mesurer le degré de lisibilité ne tenaient compte que d'éléments comme la longueur des mots, des phrases et des paragraphes. Elles ne tenaient pas compte d'autres éléments importants pour la lisibilité comme le contenu, l'organisation et le développement des idées, ou encore la disposition. Dans notre examen, nous nous sommes arrêtés à ces éléments et nous avons conclu que, là encore, il y a eu beaucoup d'amélioration.

16.85 Comme les guides que rédige RNI ont en moyenne un niveau de lisibilité de 9 à 13, un important pourcentage de la population adulte n'est toujours pas en mesure de les comprendre. Statistique Canada a déclaré en 1990 que 63 p. 100 des adultes canadiens peuvent répondre aux besoins courants de lecture; 22 p. 100 ont des capacités de lecture limitées et peuvent utiliser seulement des documents qui sont disposés simplement et clairement et qui portent sur des sujets peu complexes; et 15 p. 100 sont incapables d'utiliser même des documents simples. Près de 6,5 millions d'adultes se situent dans la deuxième et la troisième catégories. De ce nombre, plus de 2 millions ont au moins un diplôme d'études secondaires.

16.86 Bien qu'il semble irréaliste de s'attendre à ce que RNI soit en mesure d'atteindre les 15 p. 100 des adultes qui sont incapables d'utiliser même les documents les plus simples, le ministère pourrait peut-être aider ceux qui ont des capacités de lecture limitées. Si les publications de RNI sont maintenant plus difficiles à comprendre que les documents qui, selon Statistique Canada, représentent la «lecture de tous les jours», même certains des 63 p. 100 d'adultes qui sont les plus instruits ne pourront pas les comprendre. Cette conclusion semble très plausible si l'on songe que certains passages des guides examinés ont eu une cote de lisibilité de 16 (voir le paragraphe 16.83). Il faudrait que le ministère simplifie encore ses publications et qu'il rende chaque document assez lisible pour que le public visé puisse l'utiliser.

Grâce à l'amélioration des guides, on pourrait diminuer le nombre d'erreurs faites par les contribuables dans les déclarations, ce qui permettrait de réduire les ressources réservées au traitement des déclarations.

16.87 À la fin de notre vérification, l'équipe de lisibilité du ministère avait réussi à traiter seulement 12 publications, mais prévoyait en examiner davantage.

16.88 La simplification des guides peut profiter autant au ministère qu'aux contribuables. Comme les réponses à 75 p. 100 des questions qui sont posées aux agents des demandes de renseignements générales se trouvent dans le Guide d'impôt général, d'autres améliorations du guide pourraient avoir comme effet de réduire les

Pièce 16.4

EMPLOI D'UN LANGAGE PLUS SIMPLE DANS LES GUIDES D'IMPÔT

GUIDES DE 1989	*On a amélioré le texte :*	**GUIDES DE 1990**
Guide d'impôt général :		**Guide d'impôt général :**
«*Il est préférable d'attendre que vous ayez reçu* tous vos feuillets de renseignements *ainsi que* vos reçus avant de nous *faire parvenir* votre déclaration.»	***en supprimant des mots inutiles***	«*Attendez d'avoir* reçu tous vos feuillets de renseignements *et* vos reçus avant de nous *envoyer* votre déclaration.»
Guide d'impôt - Frais de garde d'enfants :		**Guide d'impôt - Frais de garde d'enfants :**
«Pour chaque enfant admissible qui, au 31 décembre 1989, n'avait pas encore atteint l'âge de sept ans (né en 1983 ou après), le crédit d'impôt pour enfants (CIE) est augmenté d'un supplément égal à 200 $, moins 25 % des frais de garde d'enfants déduits à l'égard de cet enfant pour 1989.»	***en faisant plusieurs phrases***	«Vous pouvez demander le supplément du crédit d'impôt pour enfants pour chaque enfant admissible qui, le 31 décembre 1990, était âgé de 6 ans ou moins (né en 1984 ou après). Ce supplément est de 203 $ par enfant admissible pour l'année d'imposition 1990. Il peut toutefois être réduit si vous avez demandé des frais de garde d'enfants pour cet enfant. Pour déterminer de combien il est réduit, calculez 25 % des frais de garde d'enfants déduits pour cet enfant en 1990 et soustrayez le montant obtenu de 203 $.»
Guide d'impôt - Revenus de location :		**Guide d'impôt - Revenus de location :**
«Si vous faites ce choix, vous n'êtes pas *réputé avoir disposé* de votre résidence principale...»	***en utilisant des mots plus simples***	«Si vous faites ce choix, vous n'êtes pas considéré comme ayant cédé votre résidence principale...»

Source : Publications du ministère

demandes de renseignements générales. Le ministère pourrait ainsi utiliser autrement les ressources épargnées. Également, grâce à l'amélioration des guides, on pourrait diminuer le nombre d'erreurs faites par les contribuables dans les déclarations, ce qui permettrait de réduire les ressources réservées au traitement des déclarations.

16.89 Le ministère devrait faire une étude pour déterminer les avantages dont il bénéficierait si ses publications étaient plus faciles à lire et à comprendre. Il devrait déterminer, en fonction des résultats de l'étude, si l'amélioration des publications reçoit la priorité et les ressources nécessaires.

Commentaire du ministère : *Il n'est pas nécessaire de faire une autre étude. L'amélioration de la lisibilité constitue depuis longtemps une priorité du ministère et un élément important de la rédaction de ses publications. Bien que nous reconnaissions la complexité du sujet, nous rédigeons toutes nos nouvelles publications en fonction du public visé.*

Le ministère a mis en oeuvre un programme de lisibilité qui comprend une équipe de lisibilité et un cours de formation sur la façon de rédiger

les textes dans un langage simple à l'intention des employés qui travaillent aux publications. En plus des mesures mentionnées au paragraphe 16.94 du présent rapport, nous avons introduit la déclaration T1 65 PLUS et la T1 Sans calcul, qui permettent à un grand nombre de contribuables de remplir leur déclaration en ne consultant pas, ou à peu près pas, le guide d'impôt.

En plus de nos publications, nous offrons un service public de demandes de renseignements, des séminaires à l'intention des petites entreprises, des vidéos et d'autres activités destinées à l'éducation des contribuables. Depuis de nombreuses années, le Programme communautaire des bénévoles et les séances d'établissement des déclarations aident les particuliers qui ne peuvent pas avoir recours à nos autres services d'information. Notre objectif est de joindre tous les Canadiens par les meilleurs moyens possibles.

Certaines formules et publications ne sont pas disponibles à temps

16.90 Les contribuables devraient pouvoir obtenir des formules et des publications quand ils en ont besoin. La distribution des formules et des publications constitue une tâche importante du ministère. Par exemple, 24 millions de déclarations T1 sont imprimées et distribuées chaque année.

16.91 Dans beaucoup de cas, les bureaux de district reçoivent les formules et les publications après la date prévue. Notre vérification a démontré que certaines formules et publications n'étaient pas disponibles lorsqu'on les demandait et que des formules avaient été disponibles seulement quelques jours avant la date de production. Certaines formules et publications n'ont pas été disponibles à la date prévue en raison des retards dans l'adoption des dispositions législatives auxquelles elles se rapportaient. Il y a eu des milliers de commandes à suivre qui ont été retenues dans les bureaux de district en attendant la réception du matériel nécessaire.

16.92 Le fait que certains documents n'étaient pas disponibles au moment où les contribuables en avaient besoin a été pour eux cause d'inconvénients et de frustration et a augmenté la charge de travail et les frais d'expédition par la poste du ministère.

Programmes relatifs à l'éducation et aux services spéciaux

16.93 Les programmes d'éducation de RNI permettent aux contribuables actuels et éventuels de mieux comprendre leurs droits et leurs obligations selon la législation fiscale et leur indiquent comment remplir leur déclaration de revenus. Ils ont pour objet d'aider les contribuables à observer la loi.

16.94 Depuis environ 20 ans, RNI offre le programme «Enseignons l'impôt». Le ministère a plus récemment offert d'autres programmes : «Séminaires pour la petite entreprise», «Séances d'établissement des déclarations de revenus», «Éducation à distance» et un vidéo, «Votre déclaration, étape par étape». (Le programme «Éducation à distance» est un exemple intéressant du recours à la nouvelle technologie en matière de communications. En effet, les contribuables des communautés éloignées peuvent se réunir et se faire aider à remplir leur déclaration en suivant les directives d'un employé de RNI d'un centre urbain qui leur parviennent au moyen de moniteurs de télévision.)

16.95 RNI a mis en oeuvre divers programmes pour aider les contribuables à remplir leur déclaration, dont le Programme communautaire des bénévoles et le Programme d'aide aux autochtones.

16.96 Certaines mesures prises par RNI visent à aider les contribuables dont la situation fiscale est simple. Par exemple, le ministère a récemment introduit la déclaration T1 65 Plus et la T1 Abrégée, dont les gros caractères sont faciles à lire, qui ne comportent que 11 et 32 lignes respectivement et qui ne nécessitent aucun calcul. RNI a également introduit une

Les programmes d'éducation de Revenu national, Impôt ont pour objet d'aider les contribuables à respecter la loi (voir le paragraphe 16.93).

déclaration spéciale de trois ans pour le crédit pour taxe fédérale sur les ventes à l'intention des personnes âgées qui veulent demander des crédits d'impôt non réclamés.

16.97 En plus des programmes d'aide aux contribuables mentionnés ci-dessus, RNI offre également des services aux personnes qui ont des besoins spéciaux :

- Les personnes ayant un handicap auditif ou visuel peuvent profiter d'un service de demandes de renseignements bilingue et sans frais.
- Les guides et d'autres publications sont disponibles en braille, en gros caractères et sur cassette vidéo.
- Les services offerts par RNI sont annoncés dans les journaux de langue étrangère.

Détermination des avantages et des coûts des activités liées aux services

16.98 RNI doit savoir si les activités liées aux services qu'il offre atteignent les objectifs prévus et si elles contribuent à l'accomplissement de sa mission. Il doit déterminer si les avantages tirés des activités de service sont rentables. Il a besoin de tels renseignements pour décider s'il doit prévoir de nouvelles activités ou améliorer, restreindre ou interrompre les activités existantes.

16.99 Le ministère n'a pas fait d'évaluation des programmes ou d'autres analyses qui lui fourniraient les réponses aux questions ci-dessus. C'est pourquoi il n'est pas en mesure de prouver qu'il répartit le mieux possible ses ressources entre les activités liées aux services et celles liées à l'exécution, ou parmi les activités liées aux services elles-mêmes.

16.100 Le ministère devrait évaluer le coût de ses programmes liés au service en fonction de leur contribution aux objectifs fixés et déterminer l'attribution des ressources qui convient.

***Commentaire du ministère** : Parce que le ministère s'est engagé à offrir le plus haut niveau de qualité de service possible, de nouveaux programmes font l'objet de projets pilotes et d'essais, et les programmes existants sont évalués régulièrement en vue de déterminer leur opportunité et leur rentabilité actuelles. Les Centres saisonniers d'aide fiscale et le Télérembourssement sont deux exemples de programmes pour lesquels des évaluations ont été faites.*

Comme nous commençons à mettre en oeuvre des mesures en vue d'améliorer nos services, nous avons l'intention d'y inclure des mécanismes d'évaluation qui nous fourniront une rétroaction sur les progrès réalisés.

Obligation de rendre compte

Les rapports sur le rendement mettent l'accent sur les données quantitatives, et non sur la qualité

16.101 Dans le livre blanc du gouvernement intitulé *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique au Canada*, il est dit que «les sous-ministres établiront des normes claires de service et rendront compte du caractère raisonnable de ces normes et de la qualité du service offert au public». De même, nous estimons que le Parlement devrait pouvoir trouver dans la Partie III du Budget des dépenses des données sur la qualité des services offerts par rapport à des normes de service dont le ministère peut justifier le caractère raisonnable relativement aux attentes des clients.

«Les sous-ministres établiront des normes claires de service et rendront compte du caractère raisonnable de ces normes et de la qualité du service offert au public.»

16.102 La Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992 de RNI renferme des renseignements qui se rapportent uniquement au volume des services sur une période de temps, notamment le nombre de demandes de renseignements reçues, de réponses aux lettres reçues et de publications imprimées. Il faudrait y inclure d'autres renseignements importants qui démontreraient plus clairement et plus précisément le rendement de RNI.

16.103 Les mesures qui suivent sont fournies à titre d'exemples, mais il n'a pas encore été prouvé qu'elles sont représentatives des facteurs que les clients jugent importants en matière de qualité. De plus, on n'a pas encore démontré de corrélation entre les mesures qui sont orientées sur des activités internes et les indices généraux de satisfaction des clients.

- **Demandes de renseignements par téléphone :** Pourcentage d'appels qui obtiennent un signal occupé, durée moyenne du temps d'attente pour parler à un agent, pourcentage d'appels en attente qui sont abandonnés et pourcentage de questions qui obtiennent une réponse exacte.

- **Service au comptoir :** Temps d'attente moyen avant d'être servi.

- **Demandes de renseignements par écrit :** Délai d'attente moyen pour obtenir une réponse à une demande et pourcentage de questions avec une réponse exacte.

- **Formules et publications :** Nombre d'évaluations de la lisibilité effectuées et niveaux de lisibilité atteints par rapport aux niveaux prévus.

16.104 Comme il est probable que le rendement varie au cours de l'année, RNI pourrait dévoiler le nombre de fois où les normes sont atteintes et ne sont pas atteintes. Les résultats des enquêtes sur la satisfaction des clients pourraient être diffusés.

16.105 En décembre 1990, le Conseil du Trésor a approuvé le nouveau Cadre du plan opérationnel de RNI. Dans sa présentation au Conseil du Trésor, le ministère a proposé plusieurs méthodes d'évaluation du rendement, dont certaines sont identiques ou similaires à celles qui sont suggérées ci-dessus. Dans la Partie III du Budget des dépenses de RNI pour 1991-1992, on dit que le ministère a l'intention d'augmenter la portée des renseignements qu'il donne dans cette partie en fonction du nouveau Cadre.

16.106 Le ministère devrait élaborer des méthodes d'évaluation de la qualité de ses services et ajouter des données à ce sujet aux renseignements sur le volume des services qu'il publie dans la Partie III du Budget des dépenses. Il devrait également faire état de normes pertinentes qui serviraient de base de comparaison.

Commentaire du ministère : *Comme il est indiqué dans le Rapport du vérificateur général,*

le ministère élabore actuellement des indicateurs de rendement qui se rapportent à la qualité des services aux clients. Un grand nombre de ces mesures sont semblables à celles qui sont énumérées dans le Rapport. En fait, nous avons indiqué dans notre Partie III du Budget des dépenses de 1991-1992 que nous augmenterons la portée de notre consignation du rendement et que nous mesurerons ainsi la qualité de nos services. La Partie III de 1992-1993 reflétera cette amélioration.

Comme nos systèmes d'évaluation des renseignements évoluent, nous espérons élaborer des indicateurs de rendement de plus en plus précis. Naturellement, de telles mesures seront comprises dans la Partie III du Budget des dépenses.

Conclusion

16.107 Comme nous l'avons déjà mentionné, notre vérification avait comme objectif de déterminer si les programmes de Revenu national, Impôt en matière de prestation de services au public sont bien gérés, en tenant compte de l'économie et de l'efficience, ainsi que de voir si des procédures satisfaisantes de mesure et de rapport du rendement ont été élaborées. Également, nous voulions déterminer si le Parlement est bien informé des résultats des programmes.

16.108 Selon nos constatations, la mesure dans laquelle RNI a fait preuve d'économie et d'efficience a fluctué. Le ministère a consacré beaucoup d'efforts à l'examen de ses opérations afin de déterminer et de corriger les problèmes. Le présent chapitre traite de nombreuses mesures prises par le ministère pour améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité. Certains changements constructifs sont déjà évidents. Toutefois, il y a encore place à l'amélioration.

16.109 À notre avis, comme étape nécessaire à la concrétisation de ces autres améliorations, le ministère devrait établir une gamme complète de normes de qualité en matière de service, fondée sur sa connaissance des attentes des clients. RNI a déjà des normes, mais elles ne reflètent peut-être pas raisonnablement les attentes des clients. Une conséquence logique de l'établissement de telles normes serait l'évaluation et le compte rendu du rendement par rapport aux normes. Une autre étape essentielle est de faire des évaluations pour déterminer si toutes les activités du ministère, et cela ne se limite pas nécessairement aux activités liées aux services, permettent d'atteindre les objectifs généraux et si le ministère répartit correctement ses ressources entre les diverses activités.

16.110 En ce qui concerne l'obligation de rendre compte, nous concluons que, parce que la Partie III du Budget des dépenses qui concerne RNI met l'accent sur le volume des services plutôt que sur la qualité, le Parlement n'est pas bien informé des résultats des activités, même pour les secteurs où des données sur le rendement sont déjà disponibles.

Chapitre 17

Le ministère des Travaux publics
Planification et location de logement de bureaux

Le ministère des Travaux publics

Planification et location de logement de bureaux

Points saillants

17.1 Le ministère des Travaux publics (MTP) est chargé de fournir aux ministères et organismes fédéraux des locaux de bureaux et des services divers en immobilier. Le MTP loge environ 155 000 fonctionnaires dans des locaux dont la superficie totalise, au Canada, 4,8 millions de mètres carrés. Les locaux de bureaux loués représentent plus de 40 p. 100 de l'ensemble, dont les loyers se chiffrent à 379 millions de dollars par an (paragraphes 17.9 à 17.12).

17.2 Par suite de notre vérification intégrée du MTP en 1984 et d'autres études, le gouvernement a apporté de profondes modifications à la gestion des biens immobiliers. Il est à signaler, néanmoins, qu'au moment de la présente vérification, il reste à résoudre certaines questions de fond en ce qui concerne les locaux (17.13). Celles-ci comprennent :

- les rôles du MTP en matière de services et de contrôle (17.25 à 17.32);
- la question de savoir si les ministères devraient payer un loyer pour leurs locaux (17.33 à 17.38);
- la planification des locaux et les stratégies d'investissements à long terme (17.39 à 17.46).

17.3 Nous sommes d'avis que la solution à ces questions faciliterait les modifications qui s'imposent dans la planification et l'acquisition de locaux de bureaux loués.

17.4 Bien que le gouvernement ait déjà fait des démarches pour adopter, dans la planification et l'acquisition de locaux loués, une approche qui s'apparente davantage à celle du milieu des affaires, nous croyons qu'il y a toujours place pour de l'amélioration en ce qui concerne les éléments suivants :

- la définition des exigences des ministères locataires (17.52 à 17.61);
- les délais (17.62 à 17.68);
- le processus d'appel d'offres (17.69 à 17.75);
- la réponse aux besoins de locaux de petite dimension (17.76 à 17.78);
- les études de marché et les coûts de location (17.79 à 17.87).

17.5 Des initiatives telles que Fonction publique 2000 mettent l'accent sur l'offre d'un choix plus large et sur la réduction des contrôles poussés dans la prestation de services gouvernementaux. Le moment est donc opportun pour que le MTP se penche sur les problèmes persistants et systémiques que pose la planification et la location de locaux de bureaux (17.88 à 17.93).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	17.6
Contexte	17.9
Initiatives du gouvernement en matière de biens immobiliers	17.13
Étendue de la vérification	17.15
Le processus de location de locaux du gouvernement	17.21
Questions fondamentales relatives au logement	17.24
Les rôles du MTP en matière de services et de contrôle sont difficiles à gérer	17.25
Les locataires devraient-ils verser un loyer au MTP ?	17.33
Des améliorations s'imposent dans la planification du logement et les stratégies d'investissements	17.39
Améliorations à apporter à l'acquisition de locaux de bureaux loués	17.47
Définition des exigences des ministères locataires	17.52
Les délais	17.62
Les appels d'offres	17.69
Les besoins de locaux de petite dimension	17.76
Études de marché et coûts de location	17.79
Conclusion	17.88

Pièces

17.1 Importantes initiatives du gouvernement en matière d'immobilier depuis 1986
17.2 Principales étapes du processus de location
17.3 Participants du MTP engagés dans le processus de location
17.4 Organisations fédérales qui touchent la gestion des biens immobiliers par le MTP
17.5 Étude de cas : le bloc 56, Vancouver (C.-B.)

Le ministère des Travaux publics

Planification et location de logement de bureaux

Introduction

17.6 Le gouvernement travaille à la mise en oeuvre d'un certain nombre d'initiatives inspirées de Fonction publique 2000 (FP 2000) afin de maximiser l'efficience de son activité. Le rapport FP 2000 souligne la nécessité de simplifier les règles, de rationaliser l'activité et de déléguer plus de pouvoirs au personnel qui traite directement avec le public. Le rapport ajoute qu'il est possible d'atteindre ces buts sans compromettre l'équité, la transparence et la probité qui caractérisent l'activité du gouvernement. Notre examen est venu confirmer la possibilité d'atteindre une plus grande efficience en ce qui a trait à l'acquisition, par le ministère des Travaux publics (MTP), de locaux de bureaux locatifs.

17.7 Depuis cinq ans, le MTP et le Bureau de gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor s'affairent à rendre plus efficace l'acquisition de locaux de bureaux loués. Le MTP se trouvait néanmoins à un moment décisif lors de la vérification car, malgré les efforts et la recherche, il restait à résoudre certaines questions fondamentales relatives au logement (les rôles du MTP en matière de services et de contrôle, la question de savoir si les ministères devraient payer un loyer ainsi que la planification du logement et les stratégies d'investissements à long terme). La solution à ces questions faciliterait des réformes qui s'imposent.

17.8 Le présent chapitre illustre que, dans l'esprit de FP 2000, le MTP a une occasion de mieux répondre aux besoins de locaux des ministères locataires et de comprimer les coûts en rationalisant son activité locative.

Contexte

17.9 Le MTP est chargé de fournir aux ministères et organismes des immeubles de bureaux et divers services immobiliers.

Le MTP a une occasion de mieux répondre aux besoins de locaux des ministères locataires et de comprimer les coûts en rationalisant son activité locative.

17.10 On reconnaît deux rôles principaux au ministère lorsqu'il fournit ces services : celui d'agent de services communs et celui de gardien. Le rôle d'agent de services communs l'amène à offrir à sa propre Direction générale du logement, aux ministères et organismes, aux prix du marché, des services d'architecture et de génie, des services immobiliers et des services de gestion immobilière.

17.11 Dans son rôle de gardien, le ministère est responsable de l'administration et du contrôle de locaux de bureaux et de divers autres biens immobiliers, tel des ponts, des routes, des barrages et la Cité parlementaire. Le MTP assume la plupart des coûts des locaux de bureaux à partir de ses affectations de crédits.

17.12 Le MTP loge environ 155 000 fonctionnaires, rattachés à 104 ministères et organismes fédéraux, dans des locaux de bureaux situés dans tout le pays, dont la superficie totalise 4,8 millions de mètres carrés (1 200 acres). Ces locaux se trouvent dans 380 immeubles de bureaux qui appartiennent à l'État, dans neuf installations louées aux termes de contrats de bail-achat ainsi que dans 2 446 installations louées à bail. Le gouvernement a eu recours de plus en plus,

ces dernières années, à la location pour satisfaire ses besoins en matière de locaux de bureaux. En 1991-1992, on estime à 2 millions de mètres carrés (soit plus de 40 p. 100 de l'ensemble) les locaux de bureaux pris en location, dont les loyers se chiffrent à 379 millions de dollars par an. Le MTP gère plus de 1 000 opérations de location chaque année.

Le MTP loge 155 000 fonctionnaires dans des locaux dont la superficie totalise 4,8 millions de mètres carrés. Les locaux de bureaux loués représentent plus de 40 p. 100 de l'ensemble, dont les loyers se chiffrent à 379 millions de dollars par an.

Initiatives du gouvernement en matière de biens immobiliers

17.13 Le gouvernement a apporté d'importants changements à la gestion immobilière à la suite des recommandations qui découlent de nos vérifications intégrées du MTP et de la gestion des biens immobiliers effectuées en 1984 et du rapport Nielsen de 1985, soit le rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Biens immobiliers (voir la pièce 17.1).

17.14 Les recommandations du Groupe de travail Nielsen ont amené la cession de la garde des locaux d'usage spécial au ministère locataire. Le transfert de la garde avait pour important objectif de rationaliser le rôle de gardien du MTP, permettant au ministère de se concentrer sur son rôle relatif aux locaux de bureaux et sur le service aux locataires. Par conséquent, le MTP demeure responsable d'environ 20 p. 100 du portefeuille fédéral global de locaux (mesuré en mètres carrés), les 80 p. 100 restants étant à la charge des ministères et organismes. Cette proportion comprend des immeubles comme les laboratoires, les aéroports, les entrepôts et les établissements militaires.

Étendue de la vérification

17.15 Nous avons examiné l'acquisition des locaux de bureaux locatifs qui servent au logement des employés du gouvernement. En raison de l'importance des dépenses annuelles en loyer et du recours aux locaux de bureaux loués, qui est à la hausse, nous nous sommes concentrés sur les locations à bail. L'objectif de la vérification consistait à déterminer si le MTP louait des locaux de bureaux de la façon la plus économique et la plus efficiente et s'il se conformait aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor sur les marchés.

17.16 Nous avons examiné les méthodes de planification du logement et le processus de location qu'utilise le ministère pour les locaux de bureaux. La vérification a porté principalement sur les phases de planification, de définition et de mise en oeuvre du processus de location ou de logement, telles qu'elles sont présentées à la pièce 17.2. Ces trois phases du Système de réalisation des projets du MTP réunissent les principales tâches à accomplir en vue de l'acquisition de locaux locatifs.

17.17 Pour nous aider à comprendre le contexte historique, nous avons analysé les résultats d'études du ministère menées par divers groupes indépendants, y compris deux commissions royales (Glassco en 1962 et Lambert en 1979), le Comité sénatorial permanent des finances nationales (1978) et le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (rapport Nielsen de 1985). Nous avons interrogé le personnel du MTP dans toutes les régions et au bureau central, le personnel chargé de la gestion des installations auprès de ministères locataires choisis, de même que plusieurs représentants de l'industrie de l'immobilier, afin d'apporter à l'appui de la vérification des opinions de sources diverses concernant la location de bureaux.

Pièce 17.1

IMPORTANTES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'IMMOBILIER DEPUIS 1986

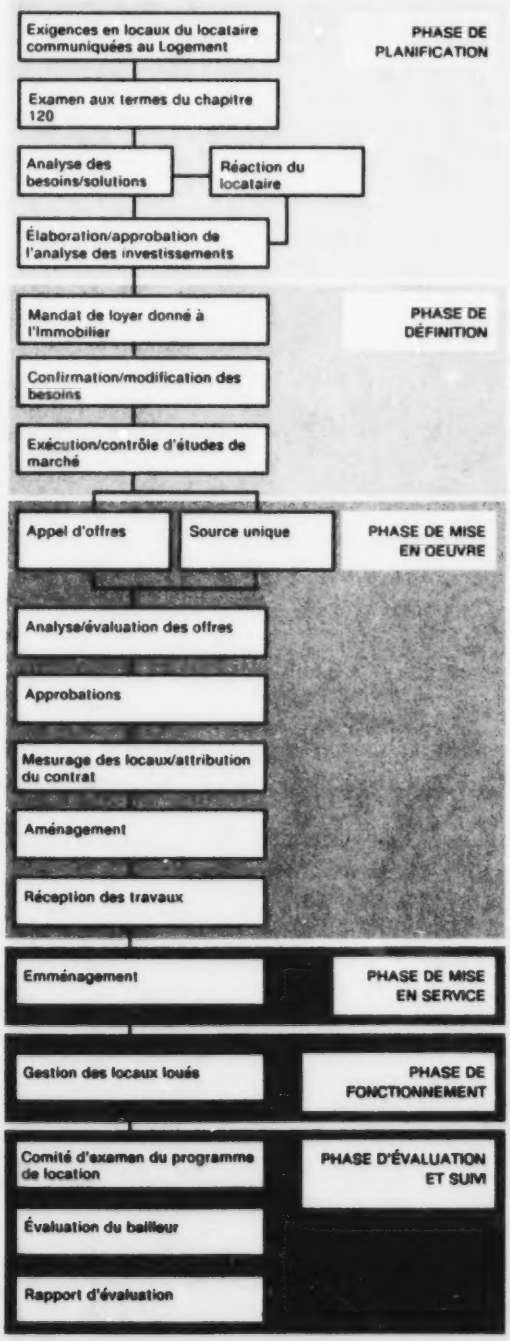
1986	Le Bureau de gestion des biens immobiliers, qui relève du secrétaire du Conseil du Trésor, a été institué l'autorité unique chargée de la politique centrale et de la coordination de l'ensemble de l'activité touchant les biens immobiliers.
	Les ministères utilisateurs ont la charge d'administrer les installations d'usage spécial (par exemple, les installations de recherche). Le MTP demeure responsable de la garde et de l'administration des locaux de bureaux et des autres installations d'usage courant.
	À la suite d'un remaniement du MTP, le Programme des biens immobiliers (Direction générale du logement) est isolé des autres fonctions du MTP (Programme des services : Services de l'immobilier; Services d'architecture et de génie; Services ministériels). Cela engendre une relation d'acheteur-vendeur au sein du ministère étant donné que la Direction générale du logement, devenue gardienne des locaux d'usage général du gouvernement, achète l'ensemble de ses services aux directions de services.
	Les ressources d'architecture et de génie du gouvernement sont concentrées au sein du MTP.
1988	Le MTP met en application les principes «d'imputation des prix du marché» et d'autofinancement aux fins de son Programme des services.
1989	Le MTP est chargé d'administrer les lignes directrices qui régissent les locaux de bureaux (chapitre 120 du *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor). Il est tenu dès lors de signaler les exceptions au Conseil du Trésor.
	Le Conseil du Trésor fait passer de 200 000 $ à 1 million de dollars (calculés chaque année sur la durée du bail) le pouvoir de conclure des contrats concurrentiels de location et de renouvellement de baux. Le MTP a pour tâche d'élaborer un système plus transparent et plus uniforme d'appel d'offres et d'évaluation des projets de baux.
1990	Le Conseil du Trésor approuve une nouvelle politique visant la gestion des biens immobiliers fédéraux. Aux termes de cette politique, le seul motif d'acquisition, de gestion ou de conservation d'un bien immobilier consiste en l'appui aux programmes fédéraux et toute action en ce sens doit être conforme au principe du développement durable.
	La réaction du gouvernement au Groupe de travail de FP 2000 coïncidait, à savoir qu'on laisse aux ministères clients plus de latitude de recourir aux Services de l'immobilier et aux Services d'architecture et de génie (SAG) et que le recours aux SAG devienne facultatif en 1992.

17.18 Nous avons examiné des baux particuliers dans deux régions en prélevant un échantillon aléatoire, en unités monétaires, de baux nouvellement conclus ou renouvelés qui entraient en vigueur entre le 1er janvier 1989 et le 31 juillet 1990. Cette période a été retenue car, le 1er janvier 1989, le Conseil du Trésor cède au MTP la responsabilité d'administrer la politique du gouvernement en matière de locaux de bureaux (chapitre 120 du *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor). Le chapitre 120 traite des attributions des locataires en matière de locaux (espace, location, aménagement) qui peuvent mener à l'acquisition de locaux de bureaux au moyen de la location. Pour appuyer le transfert du chapitre 120 et ses principes de gestion qui se dégagent du Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels, le Conseil du Trésor a aussi apporté de profondes modifications, en 1989, à la politique et aux lignes directrices qui régissent les marchés de l'État et a donné au ministre des Travaux publics une plus grande latitude qui lui permet de conclure des contrats de location sans l'approbation préalable du Conseil du Trésor.

17.19 L'échantillon, qui comprenait 28 baux, a été prélevé dans deux régions seulement : le Pacifique et le Québec. Les régions de l'Ouest, de l'Ontario, de l'Atlantique et de la Capitale nationale ont été exclues du sondage

Pièce 17.2

PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS DE LOCATION



Les projets de location sont gérés conformément au Système de réalisation des projets du ministère, qui se compose des phases suivantes :

La phase de planification débute lorsque le ministère locataire exprime un besoin en matière de locaux de bureaux et s'entend avec la Direction générale du logement du MTP pour que celle-ci réponde à son besoin. La demande du locataire est validée. Le MTP décide s'il est possible de répondre aux besoins à partir du portefeuille. Il décide ensuite de la solution et obtient les approbations nécessaires.

La phase de définition consiste à définir les besoins et les objectifs du projet d'acquisition des locaux requis en fournissant suffisamment d'information technique pour que la mise en oeuvre puisse avoir lieu. Cette information est indispensable au processus d'acquisition.

La phase de mise en oeuvre peut consister, selon le cas, en des négociations directes ou en un appel d'offres en une ou deux étapes. Les principales étapes comprennent l'élaboration de la stratégie d'acquisition; l'établissement des spécifications et des critères; la définition de la période de soumission (s'il y a lieu); l'analyse des soumissions ou des offres; l'obtention des approbations nécessaires; l'adjudication du contrat; la négociation et l'attribution de la convention d'aménagement.

La phase de mise en service vise à vérifier le produit final en fonction des critères établis du projet de location.

La phase de fonctionnement débute après la mise en service et après que la Direction générale du logement a demandé à la Direction générale des services de l'immobilier de gérer le bail.

La phase d'évaluation et de suivi consiste à évaluer le déroulement du projet et à rédiger le rapport d'évaluation.

Source : Manuel de location du MTP

détaillé étant donné que la Direction générale de la vérification de la gestion et de l'évaluation des programmes du ministère y effectuait déjà une vérification de la conformité de la location à bail. Au moment de la rédaction du présent rapport, les résultats de la vérification interne de la location n'étaient pas disponibles. Nous les examinerons lorsque le travail de vérification interne sera terminé.

17.20 Afin de déterminer si les loyers versés par le MTP se rapprochaient de ceux qui étaient exigés pour des locaux comparables, nous avons demandé à des évaluateurs de biens immobiliers d'effectuer des évaluations indépendantes des valeurs du marché. Ces évaluations constituaient, dans le cadre de notre vérification, le «sondage» essentiel de l'économie.

Le processus de location de locaux du gouvernement

17.21 Aux termes du *Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers*, le ministère des Travaux publics est le gardien désigné des installations de bureaux fournies de façon obligatoire aux ministères et organismes qui figurent aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou, de façon facultative, à d'autres organismes fédéraux. Ce mandat donne au MTP le monopole de la location des bureaux à l'intention des ministères clients.

17.22 Les principales caractéristiques de la location pratiquée par le gouvernement se présentent comme suit :

- Les ministères locataires précisent leurs exigences en matière de locaux.
- Le MTP exerce un contrôle en examinant et en approuvant les exigences particulières.
- La plupart des ministères locataires occupent leurs locaux de bureaux sans frais (70 p. 100 environ de l'inventaire de locaux du MTP); sur les 30 p. 100 de l'inventaire qui restent, les locataires du secteur commercial ainsi que les ministères qui tirent leur financement de sources de revenus doivent payer un loyer. Tous les locataires défraient les «services aux locataires», tel des réfections intérieures après occupation.
- Le MTP cherche à répondre aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux du gouvernement.

17.23 Sensible à ces caractéristiques, le MTP a mis en place un processus de location qui fait appel à de nombreux participants au sein du ministère (voir la pièce 17.3). Le MTP doit non seulement répondre aux besoins du ministère locataire au moment de louer des locaux, mais également traiter avec d'autres organismes fédéraux, avec le secteur privé et avec d'autres paliers de gouvernement. La pièce 17.4 illustre les principaux organismes fédéraux engagés dans les activités immobilières du MTP.

Questions fondamentales relatives au logement

17.24 Au terme de nombreuses années d'entretiens et d'études, comme il a été signalé ci-dessus, des problèmes de longue date concernant les locaux du gouvernement (les rôles du MTP en matière de services et de contrôle, la question de savoir si les ministères devraient verser des loyers ainsi que la planification du logement et les stratégies d'investissements à long terme) restent sans solution. La présente section décrit ces questions fondamentales et l'incertitude qu'elles engendrent pour les opérations de planification et de location de locaux de bureaux.

Les rôles du MTP en matière de services et de contrôle sont difficiles à gérer

17.25 Dans l'exécution de son mandat qui est de fournir aux ministères et organismes des locaux de bureaux polyvalents, le MTP doit assumer deux rôles distincts. D'abord, à titre d'organisme de services, il doit répondre aux

Pièce 17.3

PARTICIPANTS DU MTP ENGAGÉS DANS LE PROCESSUS DE LOCATION

	FONCTION				
	PHASE DE PLANIFICATION	PHASE DE DÉFINITION	PHASE DE MISE EN OEUVRE		PHASE DE MISE EN SERVICE
PARTICIPANTS	Définition, analyse et validation des exigences	Définition du projet	Appel d'offres	Aménagement et emménagement	
Locataires	X			X	X
Gestion des biens	X				
Gestion des investissements Chef de projet	X	X	X	X	X
Gestionnaire de projet Location	X	X	X	X	X
Services d'architecture et de génie	X		X	X	X
Services techniques	X		X	X	
Section de l'exécution des programmes	X		X	X	X
Contentieux			X		
Conseil de gestion des investissements / Conseil du Trésor	X		X	X	
Gestion immobilière	X		X		X
Politique et administration de marchés, Gestion intégrée	X		X		
Acquisition et aliénation	X				
Services à la clientèle					X

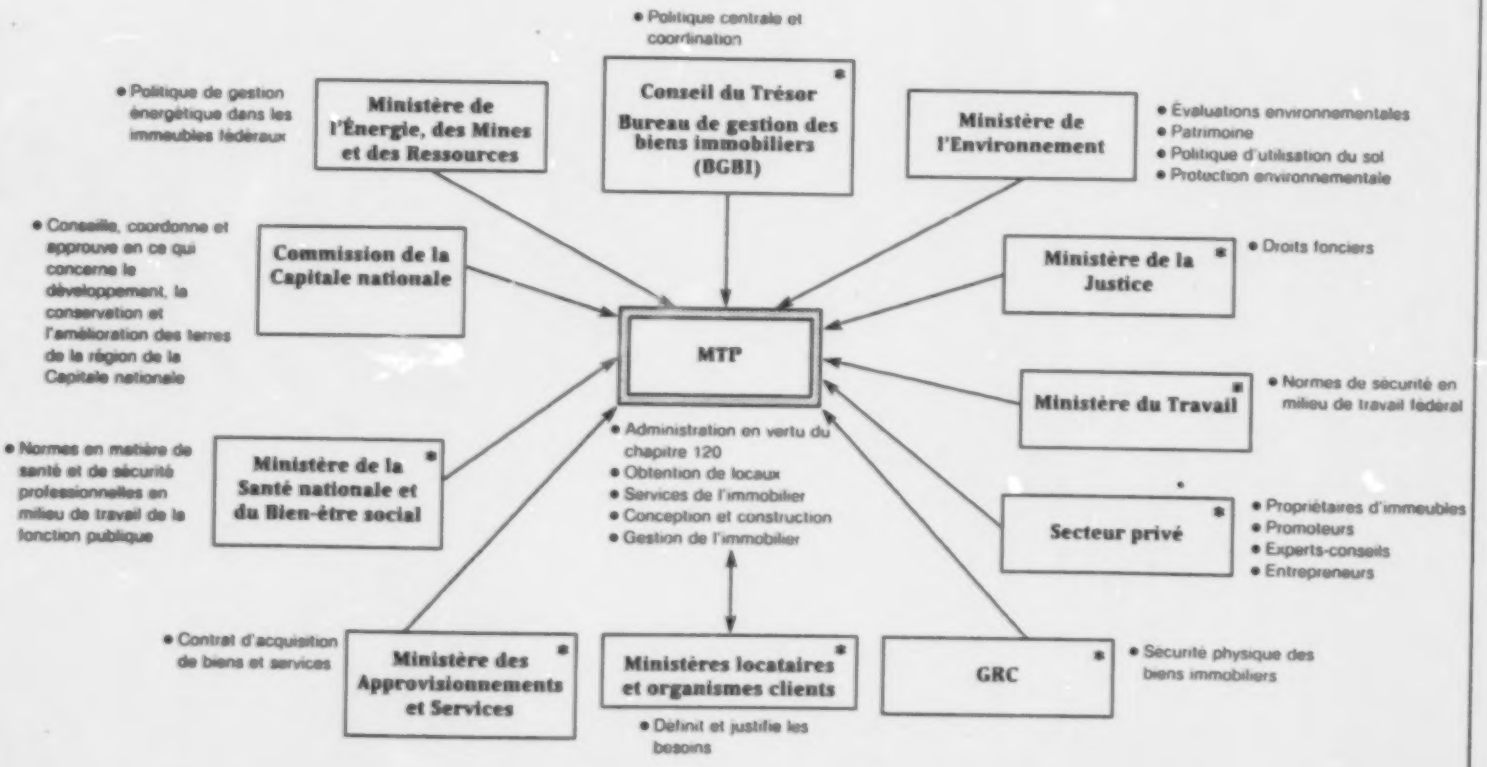
Adaptation à partir du Manuel de location du MTP

demandes de locaux dans de brefs délais, de sorte que les programmes des ministères et organismes puissent fonctionner de façon efficiente et efficace. Ensuite, en tant qu'organisme de contrôle, le MTP doit veiller, lorsqu'il répond aux demandes, à utiliser de façon optimale le portefeuille actuel de locaux (dont l'État est propriétaire ou locataire), à ce qu'il y ait optimisation des ressources et à ce que le processus d'appel d'offres soit mené avec intégrité; de plus, le MTP doit, compte tenu des ressources limitées, établir un ordre de priorités en cas de requêtes conflictuelles qui émanent de différents ministères locataires.

17.26 Des enquêtes commandées récemment par le MTP ont confirmé une insatisfaction chez les locataires, insatisfaction attribuée, d'une part, aux longs délais qu'il faut pour répondre à leurs besoins et, d'autre part,

Pièce 17.4

ORGANISATIONS FÉDÉRALES QUI TOUCHENT LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS PAR LE MTP (* ACTIVITÉS DE LOCATION)



En plus de satisfaire aux exigences des ministères locataires en matière de logement, le MTP traite avec de nombreux organismes fédéraux, avec le secteur privé et avec d'autres paliers de gouvernement (non inclus ci-dessus).

Adaptation à partir du Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers.

au rôle du MTP en matière de contrôle. FP 2000, récemment constitué, a étudié le rôle des organismes de services communs et constaté que les gestionnaires étaient préoccupés davantage par les services fournis par le MTP que par n'importe quel autre secteur de services communs. Il a signalé que les clients étaient insatisfaits du système, surtout en raison de la lenteur avec laquelle le MTP leur obtient des locaux.

17.27 Le 1er janvier 1989, on a pris la décision d'apporter des changements fondamentaux aux liens entre le MTP, les ministères locataires et le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor a confié au MTP la responsabilité de l'application des politiques énoncées au chapitre 120 du *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor, qui traite des locaux gérés par le MTP. Cette mesure consiste essentiellement à transférer le contrôle des locaux de bureaux du gouvernement (quantité, qualité, emplacement) du Conseil du Trésor au MTP et ce, en quatre phases, dont les deux premières sont déjà terminées.

17.28 Le MTP doit veiller à ce que soient respectés les textes réglementaires et les normes pertinents lorsqu'il répond aux besoins des ministères et organismes en matière de locaux. Cette obligation peut étirer les délais et frustrer le locataire. Le succès de la mise en oeuvre des politiques gouvernementales sur les locaux dépend de la capacité du MTP à tempérer le contrôle qu'il est tenu d'exercer en tenant compte des besoins des ministères locataires. Le MTP est souvent en conflit avec ses clients en raison du temps qu'il met à satisfaire à leurs besoins, de la dimension, de la qualité ou de l'emplacement des locaux et ce, parce qu'il doit s'efforcer de trouver un équilibre entre la prestation du service et l'exercice d'un contrôle, en vertu des politiques du gouvernement en matière de locaux de bureaux, sans compter le manque d'uniformité (réel ou perçu) dans l'obtention de locaux pour les clients.

17.29 La limite de contrôle des locaux de bureaux et la limite des coûts d'aménagement indiqués au chapitre 120 montrent bien les lacunes qu'entraîne l'utilisation de normes de contrôle désuètes.

Le transfert au MTP de la responsabilité de l'application de la politique en matière de logement de bureaux

Phase 1 (terminée)

Approbation de principe du transfert des responsabilités et du plan de mise en oeuvre, en vertu du chapitre 120.

Phase 2 (terminée)

Transfert de la responsabilité d'appliquer les politiques actuelles. Le MTP peut approuver des dérogations aux limites quant à la quantité, la qualité ou l'emplacement des locaux fournis aux locataires; il doit toutefois les signaler au Conseil du Trésor.

Phase 3 (en cours)

Transfert du pouvoir d'élaborer et de faire respecter des politiques et normes en matière de locaux (assujetti à l'approbation du Conseil du Trésor). Comme ce transfert n'avait pas encore été fait au moment de la rédaction du présent rapport, le Conseil du Trésor (et non le MTP) avait alors encore le pouvoir d'élaborer des politiques et normes en matière de locaux.

Phase 4

Après avoir essayé le nouveau système pendant un temps suffisant, le Conseil du Trésor évaluera le contrôle de gestion accru exercé sur le programme des locaux par le MTP, ce qui comprendra une évaluation du bien-fondé d'un régime d'autofinancement.

- **Limite de contrôle des bureaux**. Cette limite a été établie dans les années soixante-dix et elle est calculée à partir du salaire moyen dans l'organisation. Cette méthode est fondée sur des études qui ont révélé une corrélation entre les salaires moyens dans une organisation et les besoins d'espace fonctionnel. Depuis, cependant, l'essor de la technologie de l'information a révolutionné la nature du travail de bureau. En outre, les ministères et organismes publics prennent de plus en plus conscience que la qualité des lieux de travail influe sur le rendement et la productivité des employés; toutefois, le MTP n'a pu répondre à leurs attentes en matière

d'emplacement, de quantité et de qualité des locaux de bureaux. Même s'il admet que la limite de contrôle des bureaux est désuète, le MTP continue de l'utiliser pour évaluer les demandes de locaux présentées par les ministères et les organismes publics.

- **Limite des coûts d'aménagement**. En 1984, nous avons signalé que la limite de 82,85 $ des coûts d'aménagement, par mètre carré, fixée par le Conseil du Trésor en 1977, était désuète. Les coûts avaient augmenté substantiellement, et le MTP consacrait beaucoup de temps et de ressources pour obtenir du Conseil du Trésor qu'il accepte des exceptions. En 1990, la limite des coûts d'aménagement n'avait toujours pas changé. Le MTP continue de suivre et de signaler les cas où le plafond est dépassé.

Avant que la responsabilité de l'application des dispositions du chapitre 120 ne soit confiée au MTP, étant donné les lacunes que présentent les limites susmentionnées, il fallait peu de temps pour que les désaccords concernant les locaux soient portés à la connaissance du Conseil du Trésor, qui devait trancher. Le Conseil du Trésor approuvait couramment des exemptions d'observer ses propres normes.

Le succès de la mise en oeuvre des politiques gouvernementales sur les locaux dépend de la capacité du MTP à tempérer le contrôle qu'il est tenu d'exercer en tenant compte des besoins des ministères locataires.

17.30 Le ministère a lancé un projet pilote avec quatre importants ministères locataires en vue de l'élaboration de nouvelles normes pour les locaux de bureaux (sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor) qui soient fondées sur les besoins fonctionnels des locataires. Ces nouvelles normes pourraient diminuer les conflits entre le MTP et les ministères puisque les décisions relatives aux locaux seraient plus conformes aux besoins des ministères locataires pour la prestation de leurs programmes. Le MTP pourrait également mettre davantage l'accent sur le rôle qu'il joue dans la prestation des services.

17.31 Le MTP est tenu de préparer des rapports périodiques à l'intention du Conseil du Trésor sur les cas de dérogation aux normes qui régissent les locaux de bureaux. Pour ce faire, le MTP doit avoir en main des renseignements sur la superficie excédentaire qu'occupe chaque ministère. Or, le ministère nous a fait savoir qu'il y avait des problèmes de précision et d'intégralité des données sur les superficies occupées. À défaut de statistiques fiables concernant la superficie des locaux qu'occupent les ministères, le MTP n'est pas en mesure de satisfaire à ses propres besoins d'information ni à ceux du Conseil du Trésor.

17.32 Le MTP se doit de clarifier, au profit des ministères locataires, les rôles qu'il joue dans la prestation de services et dans le contrôle. Il doit également élaborer, dans des délais raisonnables, des normes utiles sur les locaux, en se fondant sur les besoins fonctionnels des locataires.

Les locataires devraient-ils verser un loyer au MTP?

17.33 Depuis 30 ans, on cherche des réponses aux principaux problèmes de locaux dans la fonction publique. Commissions royales, études menées aux différents paliers de gouvernement et rapports de comités parlementaires se sont succédé. Dans la plupart de ces documents, les auteurs recommandent, entre autres choses, l'autofinancement (versement d'un loyer par le locataire) comme solution possible. Dans un régime d'autofinancement, les ministères locataires recevraient des crédits qui serviraient à payer au MTP leur loyer, qui serait calculé en fonction du taux sur le marché pour les locaux occupés.

17.34 De 1985 à 1988, le MTP, dont le rôle de fournisseur de locaux englobe un grand nombre d'entreprises de nature commerciale, a peu à peu mis en oeuvre le principe de

l'autofinancement dans les activités de la Direction générale des services de l'immobilier et de la Direction générale de l'architecture et du génie. Qui plus est, un groupe de travail de FP 2000 a laissé entendre que les ministères clients devraient avoir plus de choix lorsqu'ils ont recours à ces services. Il a recommandé qu'il ne soit plus obligatoire de s'adresser à la Direction générale de l'architecture et du génie, à compter du 1er avril 1992, et qu'il en soit ainsi également de certains services fournis aux locataires s'ils n'influent pas sur les systèmes et l'exploitation de l'immeuble. Le gouvernement a accepté ces recommandations dans la suite qu'il a donnée (Livre blanc) à FP 2000.

17.35 Les tenants de l'autofinancement affirment que si les ministères payaient un loyer pour leurs locaux de bureaux, ils seraient davantage conscients des coûts qu'ils auraient à assumer, ce qui les rendrait moins exigeants sur l'emplacement, la qualité et la dimension des locaux. Il en découlerait une baisse des coûts globaux des locaux qu'assume le gouvernement.

17.36 Ceux qui s'y opposent affirment qu'il n'est pas souhaitable que les ministères soient les seuls responsables des décisions concernant les locaux étant donné que le public est très sensible à cette question. Le gouvernement ne pourrait plus planifier ni choisir l'emplacement des immeubles fédéraux et perdrait ainsi le moyen d'assurer la «présence fédérale». (Il reste à déterminer, si la formule d'autofinancement est adoptée, combien les ministères locataires paieraient ou devraient payer pour l'occupation de locaux «où règne une présence fédérale» qui ne leur est peut-être pas nécessaire ou qu'ils ne souhaitent peut-être pas). Dans ces circonstances, les projets de travaux publics ne serviraient plus de moyen direct de réaliser les objectifs sociaux, économiques ou autres du gouvernement. Après le transfert, au MTP, de responsabilités liées au chapitre 120, le programme des locaux demeure obligatoire. Les opposants à l'autofinancement soutiennent si on introduisait ce concept, sans que les ministères locataires puissent choisir les locaux et sans que le MTP soit obligé de faire concurrence au secteur privé, les économies sur les locaux seraient tout simplement bien minces alors que le processus administratif s'alourdirait. Le coût des locaux serait simplement assumé par l'entremise des ministères, ce qui nécessiterait un système complexe de facturation et de comptabilité.

17.37 À notre avis, le temps et l'expérience ont montré que la formule d'autofinancement peut parfois fonctionner pour des organismes de services communs, mais qu'elle n'est pas une panacée. Ces organismes ont tous besoin de bonnes pratiques de gestion, de systèmes d'information de gestion appropriés, de contrôles suffisants et de systèmes d'évaluation des résultats réalistes, quel que soit leur type d'organisation ou le mode de financement de leurs services.

17.38 À la suite du rapport Nielsen, le Conseil des ministres a demandé que le ministre des Travaux publics, après consultation du président du Conseil du Trésor, fasse les démarches nécessaires pour que les biens-fonds du MTP soient gérés selon le principe d'autofinancement et en faisant appel à un fonds renouvelable, à compter du 1er avril 1987. En 1988, lorsqu'on a décidé que l'application des politiques du chapitre 120 allait être confiée au MTP, le Conseil du Trésor a décidé de reporter l'étude de la possibilité de demander un loyer à tous les locataires du MTP à la fin du processus de mise en oeuvre. À la phase 4 du processus (décrit au paragraphe 17.27), le Conseil du Trésor évaluera le contrôle de gestion accru qu'exerce le MTP sur le programme des locaux et le bien-fondé d'un régime d'autofinancement. Au moment de la rédaction du présent rapport, cette évaluation n'avait pas encore eu lieu. En conséquence, le principe d'autofinancement appliqué aux locaux du gouvernement demeure incertain.

Des améliorations s'imposent dans la planification du logement et les stratégies d'investissements

17.39 On a longtemps reconnu la nécessité de l'élaboration, par le MTP, d'un solide

processus de planification à long terme du logement qui servirait à répondre de façon efficace aux besoins du gouvernement. La faiblesse du cadre de planification, dans ce secteur, a été mise en évidence par le rapport de la Commission Glassco de 1962, le rapport de 1978 du Comité sénatorial permanent des finances nationales, le rapport qui a fait suite à notre vérification intégrée de 1984 et le rapport Nielsen de 1985. En outre, le Comité permanent des comptes publics recommandait, dans son rapport daté d'avril 1985, que le MTP élabore «un plan à long terme d'attribution de locaux aux ministères».

17.40 L'objectif d'un processus efficace de planification à long terme du logement est d'offrir les installations indiquées en temps opportun, de la façon la plus économique possible, en vue de répondre aux besoins actuels et futurs. Il importe également qu'il assure l'utilisation optimale des installations actuelles.

17.41 À la suite de la recommandation formulée par le Comité des comptes publics, le MTP a dressé, en 1985, un plan de logement décennal. Le Conseil du Trésor en a approuvé le principe, mais il a également donné instruction au MTP de faire approuver le financement de chaque projet au cas par cas. Toutefois, les restrictions financières ou le remaniement des priorités du gouvernement ont fait en sorte que les grands projets d'immobilisations et de location visés par le plan ont été soit reportés, soit annulés.

17.42 En 1988, le MTP a mis à jour le plan qu'il avait dressé en 1985. La version révisée présentait une estimation de la demande la plus vraisemblable en achats d'immobilisations, rénovations et améliorations qui s'étalait sur la décennie se terminant en 1997-1998, ainsi que les ressources requises. Après examen du plan révisé, le Conseil du Trésor a approuvé une formule de financement obligeant le MTP à s'en tenir au niveau de ressources actuel, rajusté en fonction de l'inflation. Le Conseil a également demandé au MTP d'étayer davantage les critères et les hypothèses qui entrent dans l'estimation du portefeuille total des locaux requis dont l'État est propriétaire ou locataire, sur la période visée par la planification.

17.43 Les stratégies de location régionales sont une composante essentielle d'un plan de logement et de stratégies d'investissements efficaces à long terme. Ces stratégies devraient offrir des réponses à des questions fondamentales comme les suivantes : Quand la location est-elle le moyen d'acquisition le plus efficace ou satisfait-elle aux besoins de locaux? Les bureaux du gouvernement devraient-ils être situés dans l'aire centrale ou en périphérie des villes? Quelles sont les durées optimales des baux?

17.44 Aucune stratégie de location n'a été établie pour Vancouver et Montréal, les deux plus importantes villes des régions que nous avons examinées. Les plans opérationnels pluriannuels du MTP soulignent la nécessité d'élaborer des stratégies de location à l'égard des grandes villes canadiennes étant donné les conditions uniques qui caractérisent le marché de l'immobilier et la présence importante du gouvernement en milieu métropolitain.

Les plans du MTP soulignent la nécessité d'élaborer des stratégies de location à l'égard des grandes villes canadiennes.

17.45 Les constatations de la vérification mettent en lumière les répercussions que peuvent avoir ces impondérables sur le gouvernement.

- À défaut de renseignements pertinents sur les exigences actuelles et futures de ses locataires, le MTP continue d'éprouver de la difficulté à élaborer un plan de logement et des stratégies d'investissements à long terme. Cela signifie que le MTP ne prend pas ses décisions concernant les investissements dans l'immobilier dans le cadre d'un plan de logement et d'une stratégie d'investissements immobiliers, à long terme, qui ont reçu l'assentiment du gouvernement.

- Malgré la construction ou la rénovation d'un nombre restreint d'immeubles de bureaux du gouvernement, les restrictions financières ont écarté, à toutes fins pratiques, la solution qui consistait pour l'État à entreprendre lui-même la construction immobilière. Dans le Rapport de 1985 du vérificateur général (paragraphes 9.73 à 9.81) on souligne un exemple où le coût de la location visant à répondre aux besoins à long terme pourrait être beaucoup plus élevé que celui d'autres formules telles l'achat d'un immeuble à la juste valeur marchande.

- Le MTP a pris des dispositions à court terme, dans certains cas, en attendant que soient construits des immeubles qui appartiennent à l'État ou qu'il soit possible d'appliquer d'autres solutions à long terme qui ne se sont jamais présentées; ces dispositions sont attribuables en partie à des facteurs externes comme des changements dans les exigences opérationnelles et les priorités du gouvernement. En ce qui concerne un immeuble donné visé par deux baux, par exemple, le ministère locataire a demandé un bail de cinq ans, mais le MTP en a conclu un de trois ans sur la foi qu'à la fin de la période, un immeuble qui appartient à l'État serait construit. Toutefois, en raison du fait que l'immeuble propriété de l'État n'était pas disponible, les frais supplémentaires que le gouvernement a dû assumer se sont élevés à 100 000 $ répartis sur le bail de trois ans, soit 6,3 p. 100 de plus que ce qu'aurait coûté le bail d'une durée de cinq ans.

- En 1984, nous avons relevé l'affaire d'un terrain situé au centre-ville de Vancouver, dit le bloc 56, que le gouvernement possède depuis 1972. Or, depuis 1985, le bureau régional du Pacifique du MTP a eu pour principe de ne conclure, de façon générale, aucun bail d'une durée supérieure à cinq ans à Vancouver en attendant que soit construit sur le bloc 56 un important complexe fédéral de bureaux. Comme le montre la pièce 17.5, les propositions visant l'aménagement de ce terrain font l'objet de discussions.

17.46 En prenant en considération les besoins de comprimer les dépenses et la formule de financement, au cas par cas, approuvée par le Conseil du Trésor, nous sommes d'avis que le ministère doit dresser un plan de logement et des stratégies d'investissements à long terme, qui comprennent notamment des solutions de rechange réalistes (immeubles propriété de l'État, bail-achat, baux à court et à long terme), en vue de satisfaire les besoins en locaux des ministères locataires.

Améliorations à apporter à l'acquisition de locaux de bureaux loués

17.47 En ce qui concerne les organismes de services communs comme le ministère des Travaux publics, FP 2000 fait valoir que les avantages d'une prestation centrale de services sont les économies d'échelle, la concentration des compétences et la réalisation de divers objectifs du gouvernement. En revanche, cette formule limite les choix, est paperassière et assortie de mécanismes rigides et elle rend difficile le respect des mandats ministériels.

17.48 L'acquisition de locaux loués par le MTP ne va pas sans difficultés pour le ministère. Il évolue dans un milieu commercial exposé à des changements rapides alors qu'il doit également faire face aux contraintes imposées par le milieu politique et gouvernemental. Le ministère a fait des démarches en vue d'améliorer ses services à la clientèle et d'instaurer une approche qui s'apparente davantage à celle du milieu des affaires. Toutefois, comme le reconnaissent les représentants du ministère et comme le confirme notre travail, il y a lieu de rationaliser davantage les méthodes du MTP et de commercialiser ses services, ce qui se traduirait par une plus grande souplesse pour satisfaire aux exigences des locataires.

17.49 Il y a d'importantes différences entre le processus de location de bureaux du MTP et les méthodes qui ont cours dans le secteur privé. Celles-ci sont caractérisées, entre

Pièce 17.5

ÉTUDE DE CAS : LE BLOC 56
Vancouver (C.-B.)

En 1972, le MTP achète une parcelle de terrain, appelée bloc 56, au centre-ville de Vancouver, au coût approximatif de 3,3 millions de dollars, en vue d'y aménager un important complexe de bureaux fédéraux. Celui-ci doit fournir environ 100 000 mètres carrés de locaux, ce qui doit suffire au logement de plusieurs ministères et organismes fédéraux qui occupaient, à ce moment-là, soit des locaux appartenant à l'État qui ne répondaient plus à leurs besoins, soit des locaux loués. Le projet doit également faciliter le remplacement ou la restauration de quatre vieux immeubles propriété de l'État qui s'étaient détériorés au cours des années et qui ne répondaient plus aux normes de santé et de sécurité.

En 1975, le MTP demande à un architecte de préparer des dessins préliminaires en vue de l'aménagement du bloc 56. Le projet est suspendu toutefois en 1978 à la suite de la mise en application par le gouvernement de mesures d'austérité. Les honoraires touchés par l'architecte pour les dessins préliminaires se chiffrent à près de 800 000 $.

En 1984, nous déclarions que le bloc 56 avait été évalué à environ 17 millions de dollars. À ce moment-là, le terrain servait de parc de stationnement et rapportait à l'État 12 000 $ en revenu annuel de location. En 1990, le terrain est évalué à 27 millions de dollars.

Les décisions du MTP en matière de location ont été perturbées depuis 1972 par les projets d'aménagement du bloc 56. À l'expiration des baux à Vancouver ou lorsque les ministères et organismes ont demandé au MTP d'augmenter la superficie occupée ou de leur fournir de nouveaux locaux, celui-ci a conclu des baux à court terme, en croyant que le complexe de bureaux fédéraux, dont la superficie devait s'élever à environ 100 000 mètres carrés, serait bientôt construit. Ainsi, on a tenté de satisfaire les besoins à long terme du gouvernement en matière de logement, à Vancouver, au moyen d'une série de baux à court terme.

Le MTP a tenté, à plusieurs reprises, de faire approuver et financer le projet. Ses efforts n'ont toutefois pas abouti et le bloc 56 n'est pas encore développé. Depuis 1972, la superficie des locaux de bureaux loués par le MTP à Vancouver a plus que doublé, passant d'environ 38 000 à environ 100 000 mètres carrés. Les locaux loués représentent environ 76 p. 100 du portefeuille des locaux de bureaux du MTP dans cette ville, en comparaison de 35 p. 100 en 1972. Au cours de cette même période, les versements annuels de loyer sont passés de 3,1 à 24 millions de dollars.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le bloc 56 sert toujours de parc de stationnement; cependant des projets d'aménagement font l'objet de discussions.

autres, par une analyse de marché visant à repérer les lieux les plus intéressants (le locataire doit être satisfait de l'emplacement et des locaux), par des négociations soutenues avec les propriétaires afin d'obtenir toutes les concessions possibles, par la conclusion rapide d'une entente globale (qui précise les principales conditions ainsi que les aménagements requis), par l'utilisation d'un bail type de l'industrie et par la conclusion des opérations dans de courts délais.

17.50 Règle générale, dans le secteur privé, les décisions qui portent sur des investissements dans l'immobilier et les locaux concourent aux objectifs d'ensemble de l'entreprise. Cela signifie que les décisions qui concernent l'emplacement sont motivées par la proximité des marchés et des fournisseurs. En

bref, il est généralement possible d'apprécier les incidences de décisions d'investissements immobiliers alors qu'il est plus difficile d'évaluer, de manière quantitative, les répercussions du choix d'un emplacement dans le cas du gouvernement.

17.51 Nous avons cerné cinq aspects du processus d'acquisition de locaux de bureaux loués qui se prêtent à amélioration, à partir de notre examen et d'entretiens avec le personnel du MTP, des représentants des ministères locataires et des représentants de l'industrie :

- la définition des exigences des ministères locataires;
- les délais;
- les appels d'offres;
- la réponse aux besoins de locaux de petite dimension;
- les études de marché et les coûts de location.

Définition des exigences des ministères locataires

17.52 Le processus de location de locaux se met en train lorsqu'un ministère client demande au MTP de lui fournir des locaux de bureaux pour répondre à un besoin opérationnel donné. Pour s'acquitter de cette tâche, il est nécessaire pour le MTP que les exigences en matière de locaux soient clairement définies. À défaut de cela, et d'une entente entre les deux parties, le résultat du processus de location peut ne pas être efficace par rapport aux coûts. Il est possible que le processus soit retardé ou annulé, ou qu'il doive être répété; il est possible également que la solution ne corresponde pas à l'activité opérationnelle du client.

17.53 Il appartient aux ministères locataires de définir de façon précise leurs exigences en matières de locaux et de les communiquer clairement au MTP. La vérification de 1984 a révélé que très souvent les ministères clients, contrairement à la directive donnée par le Conseil du Trésor, n'énonçaient pas clairement leurs exigences. À ce chapitre également, on peut reprocher au MTP de ne pas recueillir tous les renseignements utiles en vue d'une acquisition judicieuse de biens immobiliers avant de donner suite aux demandes d'un client.

À défaut d'exigences clairement définies en matière de locaux et d'ententes entre le ministère locataire et le MTP, le processus de location pourrait ne pas être efficace par rapport aux coûts.

17.54 La présente vérification nous amène à constater que la définition des exigences du locataire, qui est une responsabilité partagée entre le MTP et les ministères locataires, continue à poser des difficultés. Normalement, le locataire doit expliquer et justifier ses exigences à plusieurs groupes au sein des Directions générales du logement, des services de l'immobilier et de l'architecture et du génie du MTP. Ces nombreux exposés prennent beaucoup de temps et sont fastidieux. La multiplicité des interlocuteurs peut également aboutir à des interprétations diverses des exigences du client et à d'éventuels désaccords. Le ministère a besoin de rationaliser sa technique de définition et de validation des exigences du locataire.

17.55 Nous avons tiré de notre échantillon de 28 baux onze cas de problèmes qui découlent d'exigences mal définies, modifiées ou mal interprétées. Dans l'un des cas, un ministère locataire presse le MTP de lui fournir environ 4 500 mètres carrés de locaux de bureaux. La demande parvient au MTP au début de février 1988 en vue d'une occupation prévue pour le 1er juillet 1988.

17.56 En juin 1988, le MTP retient la soumission la plus basse, mais le locataire refuse les locaux proposés en invoquant qu'ils ne correspondent pas à ses besoins. Après des discussions qui durent trois mois, le MTP reconnaît que les locaux ne conviennent pas pour des motifs de sécurité.

17.57 Le MTP informe alors le soumissionnaire qui vient au deuxième rang

qu'il est disposé à négocier les conditions du bail. En janvier 1989, les négociations sont rompues et le MTP choisit d'autres locaux. Le ministère locataire acquiesce à la troisième solution et l'emménagement a lieu fin mai 1989, soit près de onze mois après la date fixée à l'origine.

17.58 Dans ce cas, le retard est attribuable à la confusion provoquée par des exigences mal définies. Le processus d'acquisition a été amorcé sans avoir compris clairement les exigences particulières du client.

17.59 Dans un autre cas, le MTP lance un appel d'offres qui porte sur un projet de construction-location (une disposition en vertu de laquelle le promoteur construit un immeuble suivant le cahier des charges du MTP en échange d'un bail à long terme) pour regrouper les exigences d'un important locataire en matière de locaux. Il s'écoule 19 mois entre le début du projet et la date de l'analyse des quatre soumissions admissibles. La Direction générale des services de l'immobilier du MTP recommande que l'on retienne la soumission la plus basse.

17.60 Tant la Direction générale du logement que le client affirment que la soumission la plus basse ne respecte pas les spécifications de l'appel d'offres. On décide finalement de transmettre le problème au sous-ministre et au ministre, mais avant qu'une décision ne soit rendue, en avril 1989, le projet est annulé, victime du programme de compressions du gouvernement. En dépit de l'annulation du projet, l'exemple illustre de quelle façon un désaccord sur l'évaluation des exigences peut prolonger les délais et entraîner des frais importants pour le ministère locataire, pour le MTP et pour les soumissionnaires.

17.61 Pour éviter semblables situations, le MTP doit veiller à bien comprendre les exigences du locataire et à s'assurer que les directions générales intéressées du MTP et le ministère locataire s'entendent à ce sujet avant d'amorcer le processus de location.

Les délais

17.62 Il existe des moyens pour accélérer le processus de location. Le temps que met le MTP à toutes les étapes de l'acquisition d'un bail varie selon la superficie demandée, l'urgence de la demande, l'existence de locaux dans le secteur visé et d'autres facteurs. Le processus, qui s'inscrit dans le cadre du Système de réalisation des projets, se compose normalement des étapes énumérées ci-dessous (voir les détails dans la pièce 17.2).

Étapes normales de l'acquisition d'un bail	Délais estimatifs
Validation des exigences du ministère locataire et obtention des approbations	5 mois
Annonces et appel d'offres et approbation	5 mois
Planification de l'agencement et conception	3 mois
Dessins d'architecte et plans de construction à l'appui de l'aménagement et attribution du contrat d'aménagement	3 mois
Achèvement de l'aménagement et emménagement	2 mois
Total	18 mois

Source : MTP, région du Pacifique

17.63 Notre vérification a révélé qu'il a fallu, dans un cas donné, 12 mois pour louer et aménager des locaux de bureaux d'une superficie de 388 mètres carrés. En dépit des résultats de l'analyse du marché qui n'avait révélé qu'un seul emplacement acceptable dans la zone visée, le MTP a insisté pour appliquer le processus de location intégralement. Il a donc publié des annonces pour susciter l'intérêt des propriétaires et, après analyse, on a jugé que seuls les locaux repérés à l'origine répondaient aux exigences du locataire. On a ensuite demandé au propriétaire visé de présenter une offre sur le formulaire normalisé d'offre de bail (133 pages). Il a fallu plus de deux mois pour préparer et analyser l'offre.

17.64 Nous avons relevé un autre exemple où la location et l'aménagement de locaux de bureaux d'une superficie de 1 047 mètres

carrés ont pris 20 mois. L'acquisition des locaux s'est faite au moyen d'un appel d'offres public adressé à des fournisseurs concurrents. L'aménagement a été l'objet d'un contrat distinct du bail.

17.65 Par ailleurs, dans une autre situation concernant des bureaux d'une superficie de 425 mètres carrés, six semaines seulement se sont écoulées entre le moment où le besoin a été exprimé et la date d'occupation. Le bail a été acquis dans des circonstances non concurrentielles, soit en négociant directement avec le propriétaire. En l'occurrence, le locataire avait fait connaître son emplacement préféré et avait accepté d'occuper les locaux avec des aménagements mineurs.

17.66 À la suite de l'examen d'un échantillon de baux et de discussions avec les fonctionnaires du ministère, nous avons constaté que la prolongation des délais peut se produire à n'importe quelle étape du processus d'acquisition à la suite de désaccords avec le ministère locataire, avec les bailleurs en concurrence et avec divers autres intervenants concernant l'emplacement, le respect des exigences et du cahier des charges.

La prolongation des délais peut se produire à n'importe quelle étape du processus d'acquisition de locaux de bureaux loués.

17.67 Le ministère est sensible à ces problèmes. En 1987 et en 1989, le MTP confiait à des experts-conseils la tâche d'enquêter sur la satisfaction de la clientèle. Dans les deux cas, les enquêtes ont fait état de l'insatisfaction au sujet des lenteurs et de la complexité du processus d'acquisition des baux. Dans la Partie III, Plan de dépenses, du Budget des dépenses, tant de 1990-1991 que de 1991-1992, le MTP s'engage à continuer de rationaliser les délais de location en passant d'une période de 12 à 24 mois à une période de 6 à 12 mois.

17.68 Au cours de la présente vérification, nous avons demandé au MTP de nous fournir des données statistiques à l'échelle du ministère sur les délais de location. Les représentants du ministère ont affirmé ne pas pouvoir fournir cette information. À défaut de cette information, il est difficile pour le ministère de savoir s'il réussit réellement à comprimer les délais de location.

Les appels d'offres

17.69 L'acquisition de locaux est soumise aux règlements du gouvernement qui régissent les marchés de l'État et aux politiques des ministères et du Conseil du Trésor qui, tous, favorisent le recours à un processus concurrentiel afin d'optimiser les ressources et d'obtenir le prix le plus avantageux. En ce qui concerne les projets de location, cela signifie que, dans la mesure du possible, le MTP lance des appels d'offres publics pour favoriser la concurrence entre les bailleurs intéressés. Une différence fondamentale entre les secteurs public et privé, c'est que le MTP se doit d'accorder aux fournisseurs des chances égales de soumissionner pour les baux du gouvernement. Ceci se fait par le biais d'appels d'offres publics qui demandent que les ministères locataires et le MTP prévoient et précisent les exigences détaillées en matière de locaux avant de lancer des appels d'offres. Des modifications ou des désaccords ultérieurs peuvent engendrer des difficultés à satisfaire aux exigences des locataires ou susciter des préoccupations dans l'industrie des biens immobiliers.

17.70 Selon des représentants du MTP, le ministère, lorsqu'il est pratique de le faire, a recours à des appels d'offres ou demande que l'on démontre de l'intérêt. Il a de plus incité récemment les propriétaires à inscrire leurs immeubles dans les systèmes d'inventaire régional; on a recours à ces «listes représentatives» pour susciter les appels d'offres dans le cas de demandes de locaux de bureaux de petite ou de moyenne dimension. Bien que seulement 15 p. 100 des baux aient été jugés «compétitifs», au cours de l'année 1990, ils ont représenté 49 p. 100 de la valeur en dollars d'engagements de

location à bail (durée complète du bail) et 28 p. 100 des locaux loués au cours de l'année.

17.71 Depuis 1985, le MTP a rendu plus «transparent» le processus d'appel d'offres à l'égard de locaux loués. Les soumissions sont ouvertes en public et les soumissionnaires peuvent examiner les offres présentées par leurs concurrents. Le public a accès aux éléments clés des soumissions visant un même projet.

17.72 Il arrive que la plus basse soumission, par suite d'un appel d'offres, soit inacceptable pour le ministère locataire; cette situation pourrait mener à l'annulation de l'appel d'offre. La politique du MTP consiste à exclure le ministère locataire du processus de sélection et d'évaluation pour la raison que cela assure le caractère concurrentiel du processus. Lorsque le MTP annule un appel d'offres public important, comme cela s'est produit dans l'un des échantillons prélevés, tous les intéressés y perdent - le ministère locataire, l'industrie de l'immobilier et le MTP - en raison du temps et de l'argent qu'il faut engager dans un tel processus, tant du point de vue de l'organisateur que du participant. Les spécifications définies pour les locaux diffèrent sensiblement de celles qu'on utilise pour l'achat d'un bien normal. Normalement, les locaux existent déjà et il faut chercher un compromis entre les exigences du locataire et ce que proposent les soumissionnaires.

17.73 Les entreprises privées et certains ministères de travaux publics, des provinces ou de pays étrangers, sont en mesure de faire l'acquisition de locaux qui concordent beaucoup mieux avec les besoins du locataire en appliquant un processus à deux étapes. À la première étape, les promoteurs présentent des propositions succinctes visant à répondre à la demande de locaux. Après évaluation des propositions, on choisit quatre ou cinq immeubles dont le coût est raisonnable et que le ministère locataire est disposé à accepter. À la seconde étape, les quatre ou cinq finalistes présentent des propositions détaillées qui sont de nouveau soumises à une évaluation. En raison du fait que l'on a déjà pris en considération l'endroit et la qualité, l'entreprise ou le ministère concerné tente d'obtenir le meilleur marché possible en négociant avec les finalistes. Normalement, le coût est le facteur décisif au moment de ces négociations. Cette formule de rechange met l'accent sur la flexibilité et l'importance qu'il y a de répondre aux exigences du locataire d'une façon qui soit efficace par rapport aux coûts.

17.74 À l'occasion, le MTP a recours à une variante du processus à deux étapes. La première est la même que celle qui est décrite plus tôt, c'est-à-dire qu'on invite les parties intéressées à formuler des propositions. Toutefois, à la seconde étape, on invite les promoteurs ou les propriétaires retenus à répondre à un appel d'offres officiel, après quoi l'entrepreneur qui présente la soumission la plus basse est normalement choisi.

17.75 Encourager le recours accru à cette méthode à deux étapes aurait pour répercussion principale de nécessiter probablement des changements profonds aux principes et aux pratiques du gouvernement qui président à l'acquisition de locaux loués.

Les besoins de locaux de petite dimension

17.76 Au mois de juin 1991, pour 83 p. 100 des baux (qui représentaient 23 p. 100 des locaux loués) il s'agissait de locaux de 1 000 mètres carrés ou moins. En conséquence, le MTP est appelé, entre fonctions de location et de logement, à répondre à de nombreux besoins de locaux de petite dimension.

17.77 Or, les procédés de location du MTP (décrits à grands traits dans le *Manuel de location* de la Direction générale des services de l'immobilier) sont conçus pour l'acquisition de locaux de moyenne et de grande dimension. Bien que le Manuel prévoie un plan d'urgence pour répondre aux besoins pressants, appelé la «méthode accélérée», le MTP met toujours en oeuvre le même lourd processus, peu importe la dimension des locaux demandés. À notre avis, ces procédés sont trop complexes et font appel à de trop nombreux participants dans le cas d'un grand nombre de projets de location

de locaux de petite dimension. (Se reporter aux exemples sous la rubrique Délais, paragraphes 17.63 à 17.65)

17.78 Il nous apparaît que le MTP se doit de simplifier son processus de location et les documents qui s'y rattachent lorsqu'il s'agit d'acquérir des locaux de dimension restreinte. Le MTP a produit une version abrégée de son document d'offre de location. Toutefois, selon des représentants du ministère, l'utilisation de ce document se fait lentement.

Le MTP se doit de simplifier son processus de location et les documents qui s'y rattachent lorsqu'il s'agit d'acquérir des locaux de dimension restreinte.

Études de marché et coûts de location

17.79 La politique d'analyse de marché du MTP fait suite à la recommandation formulée en 1985 par le Comité permanent des comptes publics, lequel incitait le MTP à «effectuer des études de marché en vue de l'adjudication des importants baux à loyer, selon des normes industrielles acceptables».

17.80 Les évaluateurs du MTP et des experts-conseils effectuent des études de marché pour recueillir des renseignements sur les conditions actuelles des marchés et pour déterminer le coût probable de locaux loués. Il est généralement nécessaire d'effectuer ces études dans tous les grands centres urbains où un besoin soutenu de locaux de bureaux se fait sentir.

17.81 Règle générale, le MTP effectue des études avant la date d'entrée en vigueur du bail. Les fourchettes de loyers approximatifs du marché qui résultent de ces études se limitent généralement aux coûts de location demandés, lesquels sont obtenus, par exemple, dans des enquêtes téléphoniques, auprès de propriétaires d'immeubles de bureaux.

17.82 Nous avons demandé à des évaluateurs de biens immobiliers de comparer les loyers dont étaient assortis les baux échantillonnés du MTP et les loyers que versaient les locataires du secteur privé pour des locaux comparables. Ces évaluations ont été faites après l'attribution des baux. Les évaluateurs ont cherché à examiner des baux en vigueur d'une durée semblable à ceux du gouvernement, dans les mêmes immeubles ou dans des immeubles comparables. Ils ont pris en compte, entre autres incitatifs, les périodes d'occupation gratuites, les allocations d'aménagement, le stationnement gratuit. Il s'agissait, en bref, de comparer de façon réaliste les loyers versés par le gouvernement et les loyers du marché fondés sur des baux réels.

17.83 Les études de marché auxquelles le MTP a recours et les évaluations détaillées que nous avons commandées ne visent pas les mêmes objectifs. Dans le premier cas, il s'agit de connaître les tendances générales du marché en examinant habituellement les loyers demandés alors que l'évaluation détaillée permet de connaître les loyers de locaux donnés sur le marché par la consultation de baux réels portant sur des immeubles comparables et concurrentiels.

17.84 À notre avis, le MTP se doit d'effectuer, par sondage, des évaluations plus détaillées lorsqu'il s'agit d'acquisitions ou de renouvellements de baux à risque élevé; sont compris dans le «risque élevé» des acquisitions à des fins d'envergure ou particulières. Les évaluations devraient reposer sur des baux réels qui portent sur des immeubles comparables et concurrentiels.

17.85 Grâce à la cote de crédit élevée du gouvernement, nous nous attendions que les loyers versés par le MTP se comparent avantageusement aux loyers du marché. Nous avons effectivement constaté, par l'examen des baux échantillonnés, que les loyers versés par le gouvernement étaient en général raisonnables par rapport aux loyers du marché. Nous avons communiqué les résultats de ces comparaisons au ministère.

17.86 Dans trois baux de notre échantillon, cependant, nous avons constaté que les loyers étaient sensiblement supérieurs à la gamme des loyers du marché. Des représentants du ministère ont expliqué que des loyers plus élevés sont généralement attribuables aux facteurs suivants qui désavantagent le gouvernement dans ses négociations :

- des spécifications mal définies et la modification des exigences des ministères locataires à la dernière minute; les désaccords entre les ministères locataires et le MTP au sujet des locaux proposés;

- le fait d'être dans une situation de «locataire captif» lorsqu'on négocie un renouvellement de bail avec un propriétaire en titre; la situation peut provenir de facteurs comme des investissements dans des travaux d'aménagement d'envergure ou un délai insuffisant pour chercher des locaux de rechange;

- les renouvellements répétés de baux à court terme en attendant l'occupation d'immeubles construits par l'État et dont la mise en chantier n'a pas lieu;

- d'éventuels coûts supplémentaires imposés par les propriétaires qui ont à faire face à un processus bureaucratique d'approbation de longue durée, à des modalités complexes de location et à des formulaires de bail qui sont généralement plus volumineux et plus compliqués que le bail normal qui a cours dans le secteur privé;

- des facteurs impondérables comme la perception qu'ont les propriétaires des difficultés associées aux activités des locataires du secteur public.

17.87 Ces facteurs portent à croire qu'il existe des possibilités pour l'État de mieux arrêter sa position de négociations et d'obtenir des loyers plus avantageux en vertu de certains baux. Il ne nous a pas été possible de présenter une formule simple permettant de réaliser des économies dans le processus de location, mais il est probable que des économies à long terme suivront une planification concertée, par le MTP et les ministères locataires, dès la première étape, des projets de locaux de bureaux et une définition de solutions propres à corriger les facteurs susmentionnés.

Conclusion

17.88 À notre avis, toute réforme de l'activité de location opérée par le MTP sera peine perdue si les problèmes fondamentaux de logement, qui durent depuis longtemps, ne sont pas résolus. Il s'agit notamment des rôles du MTP en matière de services et de contrôle, de la question de savoir si les ministères doivent payer un loyer, et de la planification du logement et des stratégies d'investissements à long terme.

17.89 Les démarches du MTP en matière de location sont marquées par la lenteur et la lourdeur, et ses formulaires de location sont trop détaillés et complexes. L'acquisition de locaux est souvent l'objet de retards et la concurrence peut se trouver diminuée en raison des exigences du MTP, surtout dans des conditions de marché qui sont telles que les bailleurs peuvent se trouver beaucoup plus rapidement un locataire, et sans avoir à répondre à des exigences onéreuses de la part des locataires du secteur privé. La multiplication de ces formalités peut valoir au MTP de payer des prix plus élevés.

17.90 Nombre des réformes apportées par le gouvernement depuis 1985 sont conçues de façon à favoriser la concurrence et la transparence dans les démarches locatives du gouvernement. Or, il peut être coûteux et lent (pour le secteur de l'immobilier, pour les ministères locataires et pour le MTP) de respecter rigoureusement les règles en vigueur et les processus internes du MTP, et le résultat n'est pas toujours optimal pour le gouvernement. Nous ne recommandons pas l'adoption en bloc, pour toutes les locations à bail, de négociations directes ou d'un processus d'appel d'offres en deux étapes. Au contraire, nous admettons et appuyons le besoin de compétitivité et de transparence dans les pratiques de location du gouvernement,

particulièrement dans des situations qui présentent un risque élevé. Dans la restructuration de son processus de location, le MTP devra faire preuve de créativité et retenir les éléments utiles et indiqués en s'inspirant des pratiques de location établies dans le secteur commercial.

Le MTP devra faire preuve de créativité et retenir les éléments utiles et indiqués en s'inspirant des pratiques de location établies dans le secteur commercial.

17.91 Afin de répondre avec plus d'efficacité aux besoins des ministères locataires, le MTP a pris certaines mesures, comme la mise sur pied du Groupe de travail sur le processus de location. Le ministère reconnaît qu'il peut et doit faire le maximum pour répondre de façon plus pragmatique aux besoins de locaux des ministères locataires et rationaliser son activité de location, ce que viennent confirmer les résultats de la vérification.

17.92 Le gouvernement s'étant donné pour objectif de simplifier l'administration au moyen d'initiatives comme FP 2000, il est opportun pour le MTP de s'attaquer aux problèmes systémiques et persistants du secteur de la planification et la location de locaux de bureaux.

17.93 Pendant plus de 20 ans, le MTP a été aux prises avec des études effectuées à l'extérieur de la fonction publique, qui abordent sous tous les angles la question des locaux du gouvernement et qui sont le plus souvent critiques. De fait, le ministère a adopté une organisation plus commerciale en partie sous l'effet de pressions extérieures de ce genre. Il est ressorti de notre examen que le MTP se doit d'adopter une attitude plus proactive lorsqu'il situe son rôle en matière de prestation de locaux aux ministères locataires.

17.94 Nous recommandons au MTP de prendre les mesures voulues pour améliorer la planification et l'acquisition de locaux locatifs. Les points suivants requièrent notamment son attention :

- **le besoin de clarifier et faire connaître les rôles du MTP en matière de services et de contrôle pour le bénéfice des ministères locataires;**
- **le besoin de mener à terme, dans des délais raisonnables, l'élaboration de normes de locaux pertinentes qui correspondent aux exigences fonctionnelles des locataires;**
- **le besoin de chercher à répondre à la question de savoir si les ministères locataires doivent payer un loyer pour les bureaux qu'ils occupent;**
- **le besoin de recueillir, avec le concours des ministères locataires, des renseignements utiles sur les besoins actuels et futurs en matière de locaux de bureaux;**
- **le besoin d'élaborer un plan de logement et des stratégies d'investissements à long terme, y compris, notamment, des options réalistes (immeubles qui appartiennent à l'État, bail-achat, baux à court et à long terme) en vue de loger des ministères locataires;**
- **le besoin d'élaborer des stratégies de location applicables aux grands centres métropolitains;**
- **le besoin d'améliorer la planification et l'acquisition de bureaux locatifs, entre autres, sous les rapports suivants : la définition des exigences des ministères locataires en matière de locaux de bureaux, les délais, les appels d'offres, les exigences concernant l'acquisition de locaux de petite dimension et les études de marché et les coûts de location.**

Commentaires du ministère : *Le ministère estime que ces recommandations sont justifiées et il a pris des mesures, depuis la vérification intégrée de 1984, en vue d'apporter des changements qui permettront d'atteindre*

les objectifs de la présente vérification et de la vérification précédente. Les plans de travail du ministère prévoient des mesures visant à régler les questions qu'a fait ressortir la présente vérification.

Le ministère prévoit apporter des changements pour améliorer ses relations avec ses clients. Le ministère est en voie d'élaborer une stratégie de contrôle du logement et de négocier des accords cadres d'occupation (cinq seront terminés en 1991-1992). Ces documents serviront à clarifier les rôles et responsabilités du ministère des Travaux publics et des locataires et à donner un caractère officiel à l'obligation de rendre compte des deux parties.

Depuis quelque temps, le MTP travaille en étroite collaboration avec le Bureau de gestion des biens immobiliers, au Secrétariat du Conseil du Trésor, à la mise à jour des normes en matière de locaux du gouvernement. Le ministère prépare actuellement une présentation au Conseil du Trésor dans laquelle il demandera pleins pouvoirs dans l'application des dispositions du chapitre 120, y compris celui de modifier les normes actuelles pour les locaux, qui sont fondées sur la rémunération.

Nous considérons pour le moment que la question de la facturation des locaux a été réglée par le gouvernement et par le MTP. Il peut être tentant de réexaminer cette question simplement en raison des mérites de l'autofinancement, mais pour être juste, les arguments à l'encontre de la proposition doivent aussi être pris en compte, pour bien peser les deux points de vue.

Il est fort probable que nous réexaminerons cette question avec le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre des efforts continus visant à établir une base solide pour le financement du programme de l'immobilier. Ce que nous craignons à l'heure actuelle, c'est de dévier du projet en cours concernant le chapitre 120 si nous reconcentrons maintenant nos énergies sur l'autofinancement.

Une communication bilatérale entre le MTP et ses clients est essentielle pour que soient précisés dès le début les besoins des locataires. Ce processus est de la plus haute importance pour pouvoir fournir les locaux requis. Plusieurs initiatives pour faciliter l'inventaire suffisamment détaillé des besoins des utilisateurs, tôt dans le processus d'acquisition de locaux, sont en voie de réalisation. Ces initiatives comprennent la révision du document qui sert aux appels d'offres de location à bail et des normes en matière de locaux loués. L'examen du document qui sert aux appels d'offres est effectué en collaboration avec le ministère de la Justice; le document révisé garantira également que le processus de location tient compte de l'accessibilité et des questions générales d'environnement.

Le MTP vient d'entamer plusieurs projets de compilation d'information valide sur les besoins d'espace et des plans stratégiques à long terme des ministères locataires. La Direction générale du logement est chargée de l'élaboration d'une stratégie nationale d'investissement qui montre que l'immobilier est un investissement qui peut rapporter et de l'élaboration d'un plan directeur qui explique les besoins de ressources publiques qui sont rares. La stratégie comprend l'acquisition de locaux par bail dans les principaux centres urbains; elle tiendra compte des facteurs externes et internes qui influent sur la capacité du ministère de dispenser ses services et de trouver des solutions autres que budgétaires aux besoins en immobilisations.

Les Services de l'immobilier accéléreront la mise en vigueur du document abrégé d'appel d'offres de location à bail dans tout le ministère afin d'améliorer les délais de location de locaux de petite dimension.

Chapitre 18

Le ministère des Approvisionnements et Services
Gestion du service des marchés publics

Le ministère des Approvisionnements et Services

Gestion du service des marchés publics

Points saillants

18.1 À titre d'organisme chargé des marchés publics, le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) achète pour le compte du gouvernement du Canada biens et services totalisant quelque huit milliards de dollars annuellement et participe à la gestion de grands projets de l'État qui se chiffrent à l'heure actuelle à 23 milliards. Tous les services d'achats du MAS sont actuellement fournis moyennant rétribution et doivent tenir compte des objectifs nationaux du gouvernement, notamment la concurrence, l'équité, l'accessibilité et le développement industriel et régional. La mission du ministère, tel qu'énoncée, consiste «à fournir à nos clients des services de premier ordre qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs» (paragraphes 18.6 à 18.11).

18.2 L'administration fédérale a pour stratégie d'accorder la priorité à la concurrence, à l'équité et à l'accessibilité, piliers de la politique d'approvisionnement du gouvernement. Environ 60 p. 100 des quelque huit milliards de dollars de marchés de biens et de services conclus chaque année par l'entremise du MAS ont fait appel au jeu de la concurrence. La politique de l'administration fédérale stipule que les besoins des ministères clients doivent être clairement définis en des termes génériques et objectifs de façon à garantir que tous les fournisseurs qualifiés auront accès aux marchés et seront traités avec équité. De plus, le MAS est tenu de conseiller les ministères clients et de les inciter à modifier les demandes de marchés non concurrentiels afin de favoriser la concurrence lorsqu'il existe un autre produit ou un autre fournisseur. Le double rôle du ministère des Approvisionnements et Services, soit d'assurer un service rapide et satisfaisant aux ministères clients tout en veillant au respect des politiques d'approvisionnement du gouvernement, risque d'affecter la remise en question, par celui-ci, de la validité des demandes de ministères qui désirent passer des marchés non concurrentiels de biens et de services (18.15 à 18.49).

18.3 Lorsque le ministère ne réussit pas à fixer le prix d'un marché par appel d'offres, les principaux éléments qui servent à déterminer le prix, tels que les coûts et les profits des fournisseurs, doivent être estimés et négociés. Chaque année, la valeur des marchés non concurrentiels adjugés par le ministère s'élève à trois milliards de dollars. Il est donc important d'aider les agents d'approvisionnement du ministère à déterminer quand il y a lieu de procéder à une justification détaillée des prix, de l'ampleur de ce travail et de la quantité de documents nécessaires. Ils devraient en outre être pourvus des outils technologiques nécessaires et faire appel aux plus récentes méthodes pour pouvoir juger efficacement le bien-fondé des propositions de prix. Il y aurait lieu de réviser la politique actuelle sur la marge bénéficiaire pour s'assurer que le calcul du bénéfice est fonction du niveau de risque assumé par les fournisseurs. L'attestation de prix actuellement présentée par les fournisseurs à l'appui

Points saillants (suite)

de leurs propositions de prix pour les marchés non concurrentiels de biens non-commerciaux devrait également comprendre une déclaration selon laquelle l'information sur les prix est exacte, à jour et complète au moment de l'adjudication du marché (18.50 à 18.77).

18.4 Dans l'ensemble, le ministère dispose de mécanismes qui lui permettent d'évaluer la capacité technique et financière des fournisseurs. Il n'existe toutefois aucun système ministériel pour consigner et communiquer l'information sur le rendement des fournisseurs et des produits (18.90 à 18.99).

18.5 Le MAS, l'un des plus importants acheteurs de biens et de services au Canada, traverse une période de changements importants. En même temps, la complexité et les caractéristiques techniques des produits achetés ne cessent d'évoluer. La formation et les compétences des agents d'approvisionnement constituent la clé de voûte de leur efficacité à fournir des services centralisés d'achat pour le compte de l'administration fédérale. Les programmes de formation du MAS devraient donc être complets et à jour afin de doter les agents d'approvisionnement des compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches (18.110 à 18.119).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte général	18.6
Environnement	18.9
Objectif et étendue de la vérification	18.12
Ampleur de la concurrence pour l'approvisionnement	18.15
Objectif et étendue de la vérification	18.20
Observations et recommandation	18.22
Étant donné le grand nombre de marchés non concurrentiels, il y a lieu d'effectuer une analyse globale des raisons qui expliquent cette situation (18.22)	
Le double rôle du ministère des Approvisionnements et Services, soit d'assurer un service rapide et satisfaisant aux ministères clients tout en veillant au respect des politiques d'approvisionnement du gouvernement, risque d'affecter la remise en question, par celui-ci, de la validité des demandes de ministères qui désirent passer des marchés non concurrentiels de biens et de services (18.33)	
Cas nº 1. Économies résultant d'un appel d'offres	18.41
Cas nº 2. Besoin urgent d'augmenter la capacité d'un ordinateur	18.44
Cas nº 3. Décision de la Commission de révision des marchés publics du Canada	18.46
Détermination des prix pour les marchés non concurrentiels	18.50
Objectif et étendue de la vérification	18.54
Observations et recommandations	18.56
La justification des propositions de prix est généralement mieux faite lorsqu'il s'agit de marchés plus dispendieux (18.56)	
Le ministère doit faire appel à une technologie et à des méthodes de pointe pour s'assurer que les prix des pièces de rechange sont justes (18.69)	
Vérification financière a posteriori par l'administration	18.78
Objectif et étendue de la vérification	18.85
Observation	18.86
Le ministère des Approvisionnements et Services prend actuellement des mesures pour donner suite aux observations de notre Rapport de 1988 et à celles qui découlent de l'examen du Bureau du contrôleur général en 1989 sur les pratiques du ministère en matière de vérification financière a posteriori des marchés (18.86)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Évaluation des fournisseurs	18.90
Objectif et étendue de la vérification	18.94
Observations et recommandation	18.96
Dans l'ensemble, le ministère des Approvisionnements et Services dispose de mécanismes qui lui permettent d'évaluer la capacité technique et financière des fournisseurs (18.96)	
Il n'existe aucun système ministériel pour consigner et communiquer l'information sur le rendement antérieur des fournisseurs et de leurs produits (18.97)	
Marchés pour la conception navale	18.100
Cas nº 4. Difficultés en matière de conception navale	18.102
Assurance de la qualité	18.106
Perfectionnement et formation du personnel	18.110
Objectif et étendue de la vérification	18.113
Observations et recommandation	18.115
Il n'y a pas suffisamment de mécanismes pour veiller à ce que les cours de formation offerts soient à jour et permettent de réaliser les objectifs visés (18.115)	
La formation des agents d'approvisionnement est insuffisante pour les préparer à travailler aux grands projets de l'État (18.117)	

Pièce

18.1 Justifications invoquées pour l'adjudication de marchés non concurrentiels

Le ministère des Approvisionnements et Services

Gestion du service des marchés publics

Contexte général

18.6 En 1969, dans le cadre d'une réorganisation administrative générale visant à donner suite à diverses préoccupations exprimées au sujet de l'efficience et de l'économie des opérations de l'administration fédérale, était créé le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). La *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur la production de défense*, la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, de nombreux décrets ainsi que des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor forment le cadre législatif et réglementaire des activités du MAS. Par ailleurs, ses relations avec plusieurs autres ministères et organismes sont régies par des protocoles d'entente.

18.7 Le ministère, un organisme de services communs de l'administration fédérale, doit s'acquitter de deux grandes fonctions : d'une part, les activités bancaires et la comptabilité et, d'autre part, les achats centralisés. Au nombre des services centralisés d'achat, citons la planification des approvisionnements, les études de marché, le choix des méthodes d'approvisionnement, la négociation des marchés, l'adjudication et la gestion des marchés d'approvisionnement, y compris pour les grands projets de l'État, ainsi que d'autres services d'achat. Le ministère résume ainsi sa mission : «fournir à nos clients des services de premier ordre qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs.»

18.8 À titre d'organisme chargé des marchés publics, le ministère répond aux besoins d'organismes militaires et civils fédéraux qui désirent acheter des biens et certains services en tenant compte des objectifs nationaux, notamment promouvoir la concurrence, l'équité et l'accessibilité ainsi que le développement industriel et régional. Le ministère achète pour le compte du gouvernement du Canada biens et services totalisant quelque huit milliards de dollars annuellement et participe à la gestion de grands projets de l'État ayant une valeur de 23 milliards. À l'heure actuelle, tous les services d'achats du ministère sont fournis moyennant rétribution.

Environnement

18.9 Le ministère exerce ses activités dans un contexte où les postulats de base et les méthodes antérieures de fonctionnement sont remis en question et réexaminés. La libéralisation du commerce mondial, notamment l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, les développements prévus dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* ainsi que les percées de la technologie et de l'automatisation, exigent du ministère qu'il transforme radicalement ses pratiques en matière d'approvisionnement.

Le MAS exerce ses activités dans un contexte où les postulats de base et les méthodes antérieures de fonctionnement sont remis en question et réexaminés.

18.10 Dans le cadre d'importantes initiatives gouvernementales, comme l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et Fonction publique 2000, il est proposé de déléguer de plus en plus de pouvoirs d'approvisionnement aux ministères clients. Cette mesure remettrait en question le rôle

central que joue le ministère à cet égard. En outre, la Commission de révision des marchés publics du Canada a été créée aux termes de l'*Accord de libre-échange* pour entendre les plaintes des fournisseurs relativement aux achats régis par l'Accord. Par ses initiatives de réexamen de la gamme des services d'achats dont Acquisitions 2000, le ministère est actuellement à réviser ses orientations stratégiques et à se doter d'un plan ambitieux en vue d'automatiser ses pratiques d'approvisionnement en fonction de l'évolution de son environnement.

18.11 Le ministère est en voie de négocier avec le Conseil du Trésor et avec des ministères clients l'élimination virtuelle de l'autofinancement comme source de financement du service central d'achats de l'administration fédérale.

Objectif et étendue de la vérification

18.12 En 1989, à la suite d'un sondage effectué auprès de ministères clients, nous avons constaté que ceux-ci étaient généralement satisfaits des services d'achats du ministère, mais exprimaient certaines réserves sur les délais d'attribution et d'exécution des marchés de même que sur le prix et la qualité des biens et des services fournis. Les clients ont souligné entre autres la surveillance inadéquate de l'exécution des marchés et les restrictions imposées au choix des fournisseurs en raison des exigences découlant des objectifs nationaux du gouvernement. La plupart des responsables des ministères clients avaient des doutes sur le bien-fondé de l'autofinancement et des frais connexes perçus par le MAS pour ses services et réclamaient une plus grande décentralisation des pouvoirs d'achat.

18.13 Cette année, notre vérification a pour objectif d'examiner et d'évaluer les pratiques centralisées d'achat et le contrôle de la gestion au MAS et, plus particulièrement, les questions et les réserves dont faisait état notre sondage d'opinion de 1989.

18.14 Ce chapitre porte sur l'évaluation de la gestion des services d'achats de biens du ministère. La question des liens entre les approvisionnements du ministère et le développement industriel sera abordée au chapitre 19.

Ampleur de la concurrence pour l'approvisionnement

18.15 En matière d'approvisionnement, l'administration fédérale a pour stratégie d'accorder la priorité à la concurrence, à l'équité et à l'accessibilité. Environ 60 p. 100 des quelque huit milliards de dollars de marchés de biens et de services conclus chaque année par l'entremise du ministère des Approvisionnements et Services ont été passés à la suite d'un appel d'offres. Ainsi, l'achat de biens et de services évalués à plus de trois milliards chaque année est effectué de façon non concurrentielle. Des études réalisées dans d'autres secteurs de compétence ont démontré que les marchés conclus en l'absence des contraintes de la concurrence sont plus dispendieux que ceux soumis à la libre concurrence.

En matière d'approvisionnement, l'administration fédérale a pour stratégie d'accorder la priorité à la concurrence, à l'équité et à l'accessibilité.

18.16 Le *Règlement sur les marchés de l'État* prévoit quatre exceptions à l'obligation de lancer un appel d'offres : les cas d'extrême urgence, soit les situations où des vies sont menacées de façon réelle ou imminente et où il faut prendre des mesures sans tarder; les marchés d'une valeur de moins de 30 000 $; les cas où il n'existe qu'un seul fournisseur en mesure de répondre au besoin; et enfin, les cas où l'appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public. La politique du Conseil du Trésor prévoit des modalités d'interprétation de ces exceptions. Le jeu de la concurrence s'applique aux approvisionnements de faible

valeur s'il y a des économies à faire. Des raisons techniques ou juridiques, et non le fait que les gestionnaires ne connaissent qu'un seul fournisseur éventuel, justifieraient l'application du critère relatif au fournisseur unique capable de répondre au besoin. Par ailleurs, les questions de sécurité ou la nécessité de réduire certaines grandes disparités socio-économiques au Canada sont au nombre des situations où la concurrence ne servirait pas l'intérêt public.

18.17 L'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* ainsi que l'*Accord de libre-échange* ont ouvert à la concurrence internationale les marchés publics de certains biens. En général, la concurrence internationale doit s'exercer pour tout marché de biens d'une valeur de plus de 210 000 $, tandis que les marchés de biens de plus de 31 000 $ sont ouverts à la concurrence au Canada et aux États-Unis. Les deux accords prévoient toutefois un certain nombre d'exceptions : il n'est pas obligatoire de soumettre à la concurrence internationale les achats liés à la défense et à la sécurité nationales ainsi qu'aux besoins des ministères des Transports, des Pêches et des Océans et des Communications. Ces achats représentent plus de la moitié des acquisitions fédérales. Les marchés de services échappent également aux dispositions des deux accords.

18.18 Ces accords autorisent les marchés non concurrentiels dans certaines circonstances particulières, par exemple lorsque aucune offre acceptable n'est reçue au cours du processus d'appel d'offres, lorsqu'il y a des restrictions d'ordre juridique (comme les brevets ou les droits de propriété) et qu'il n'existe aucun autre choix raisonnable, ou encore en raison d'une extrême urgence. D'autres circonstances particulières comprennent les cas de livraison de pièces de rechange par le fournisseur initial ou encore la mise au point d'un produit servant de prototype. Dans le cas des besoins non régis par les accords internationaux, le ministère applique des règles qui favorisent les fournisseurs canadiens. Il est question de ces règles au chapitre 19.

18.19 La politique sur les marchés publics favorise le jeu de la concurrence en stipulant que les besoins des clients doivent être clairement définis en des termes génériques et objectifs, de façon à garantir que tous les fournisseurs qualifiés auront accès aux marchés et seront traités avec équité. Les agents d'approvisionnement du MAS sont tenus de conseiller les ministères clients et de les inciter à modifier les demandes de marchés non concurrentiels afin de favoriser la concurrence lorsqu'il existe un autre produit ou un autre fournisseur. Les raisons de tout écart par rapport à ces directives doivent être consignées dans les pièces justificatives portées au dossier. En outre, les marchés non concurrentiels sont minutieusement examinés par un plus grand nombre de fonctionnaires de divers niveaux décisionnels que les autres.

Objectif et étendue de la vérification

18.20 Notre examen des pratiques adoptées par le ministère pour exercer un contrôle sur le nombre et la justification des marchés non concurrentiels portait sur certains marchés non concurrentiels de biens passés entre 1987 et 1990 et visant les groupes de produits suivants : matériel de communication, matériel électronique de traitement de l'information et pièces de rechange. La valeur totale des marchés, pour cette catégorie et au cours de cette période était d'environ 2,3 milliards de dollars et notre examen portait sur un échantillonnage aléatoire de marchés totalisant 267 millions. Nous avons également revu toutes les décisions publiées de la Commission de révision des marchés publics du Canada.

18.21 Nous avons examiné les techniques de planification de l'approvisionnement qui permettent de déterminer si un marché devrait ou non être concurrentiel, s'il y avait suffisamment de pièces à l'appui d'un marché non concurrentiel, si différentes méthodes d'approvisionnement avaient été évaluées et si la méthode choisie ne restreignait pas indûment la concurrence.

Observations et recommandation

Étant donné le grand nombre de marchés non concurrentiels, il y a lieu d'effectuer une analyse globale des raisons qui expliquent cette situation

18.22 Aux termes de la politique du gouvernement, le jeu de la concurrence doit s'exercer dans le cadre des marchés publics destinés à répondre aux besoins des ministères clients, sauf dans certaines situations particulières. Quelque 40 p. 100 de tous les marchés de biens et de services conclus par le ministère des Approvisionnements et Services pour les ministères clients, représentant une valeur approximative de trois milliards de dollars par année, ont été passés sans que l'on fasse appel au jeu de la concurrence. Nous admettons qu'une certaine part de ces marchés ne peuvent faire l'objet d'une concurrence entre fournisseurs et qu'il est impossible de toujours éviter l'adjudication de marchés non concurrentiels. Selon certaines études menées dans d'autres secteurs de compétence, il serait possible de réaliser des économies importantes, soit de l'ordre de 30 p. 100 selon le genre de biens, si la concurrence était exercée, lorsque cela est possible, dans des marchés auparavant non concurrentiels.

Nous admettons qu'une certaine part de ces marchés ne peuvent faire l'objet d'une concurrence entre fournisseurs et qu'il est impossible de toujours éviter l'adjudication de marchés non concurrentiels.

18.23 Les systèmes du ministère conservent les renseignements de base sur les marchés, y compris la méthode d'adjudication du marché (concurrentiel ou non), ce qui permet d'établir des listes et des statistiques sur le nombre de marchés concurrentiels et non concurrentiels. Toutefois, ils ne rendent pas compte de façon précise des raisons de l'adjudication de marchés non concurrentiels et la fiabilité de l'information interne est douteuse.

18.24 Les agents d'approvisionnement nous ont fait savoir qu'ils examinaient cas par cas la justification des marchés non concurrentiels pour s'assurer de leur conformité à la politique gouvernementale. Ce genre d'examen est certes nécessaire, mais une analyse globale de l'ampleur du phénomène et des raisons motivant l'adjudication de marchés non concurrentiels permettrait au ministère de déceler les tendances ainsi que les questions à résoudre pour stimuler la concurrence.

18.25 En l'absence de renseignements fiables du ministère au moment de notre vérification, nous avons analysé les motifs qui justifient l'adjudication de marchés non concurrentiels dans l'échantillonnage que nous avons examiné. On trouvera ci-après quelques-uns de ces motifs qui sont également exposés à la pièce 18.1.

Pièce 18.1

JUSTIFICATIONS INVOQUÉES POUR L'ADJUDICATION DE MARCHÉS NON CONCURRENTIELS

Droits de propriété ou accords de licence	45%
Seul fournisseur connu ou en mesure de répondre au besoin	32%
Amélioration des systèmes ou achats subséquents	23%
Compatibilité	20%
Besoins opérationnels urgents	14%
Réponse unique à un appel d'offres	9%
Objectifs nationaux	8%

Remarque : La somme de ces pourcentages peut être supérieure à 100 p. 100 puisque plus d'une justification peut s'appliquer.

Cette analyse est tirée de l'échantillonnage aléatoire des marchés que nous avons examinés.

18.26 Les **droits de propriété** ont été cités dans 45 p. 100 des marchés examinés. Lorsque d'importants systèmes sont mis au point selon les spécifications des ministères clients, ceux-ci achètent souvent du même fournisseur des systèmes ou des composantes supplémentaires en raison de certains droits de propriété, notamment brevets, licences ou droits touchant le matériel ou les logiciels.

Nous avons discuté avec le ministère de la possibilité d'acquérir ces droits afin d'être en mesure plus tard de lancer des appels d'offres pour répondre aux besoins. On nous a répondu que les coûts seraient prohibitifs. Quoi qu'il en soit, on cherche toujours à acquérir les droits de conception, particulièrement en ce qui concerne les biens non commerciaux et les besoins relevant des grands projets de l'État.

18.27 La raison donnée dans 32 p. 100 des marchés examinés était **l'existence d'un seul fournisseur connu ou en mesure de répondre au besoin.** Avant l'application de sa Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner à la fin de 1989, le ministère comptait dans une large mesure sur ses propres listes de fournisseurs, sur la connaissance des agents d'approvisionnement en ce qui a trait aux milieux industriels, sur les renseignements obtenus des ministères clients et sur les relations informelles avec les agents d'approvisionnement d'autres secteurs de compétence pour trouver de nouveaux fournisseurs. Le cas nº 1 illustre cette pratique. En avril 1991, le ministère a également mis en oeuvre un service d'information sur les articles, base de données informatisée qui donnent des renseignements sur les fournisseurs techniquement compétents et les plus récents marchés qui leur ont été adjugés, principalement pour ce qui est des pièces de rechange. Ces deux initiatives visant à trouver d'autres fournisseurs éventuels devraient, à l'avenir, stimuler la concurrence en attirant des fournisseurs auparavant inconnus.

18.28 **L'amélioration des systèmes et les achats subséquents** représentaient 23 p. 100 des marchés examinés. Parfois, un article est acheté à la suite d'un marché concurrentiel au départ, mais les commandes subséquentes sont souvent passées selon les besoins, sans faire appel au jeu de la concurrence. Les ministères clients n'ont aucune obligation formelle de fournir au ministère des Approvisionnements et Services des plans pour l'aider à élaborer la meilleure option d'achat à long terme. La Direction générale des systèmes et services d'informatique et de bureautique du ministère est en train d'expérimenter une méthode d'achat à long terme pour les gros ordinateurs. On recense les besoins en ordinateurs du ministère client pour une période de cinq ans et ces besoins font l'objet d'un appel d'offres. Il en résulte une épargne certaine lors de l'achat éventuel d'options pour améliorer le système. Nous appuyons cette pratique et encourageons son application à d'autres directions générales du MAS dans la mesure du possible.

18.29 La **compatibilité** était la justification donnée dans 20 p. 100 des marchés examinés. Dans certains cas où les économies seraient appréciables, on pourrait incorporer le critère de compatibilité avec le matériel existant à une description générique et objective du besoin, de façon à favoriser la concurrence.

18.30 Les **besoins opérationnels urgents** ont été cités dans 14 p. 100 des marchés examinés. Le cas nº 2 est un exemple de besoins urgents d'un ministère client. Le ministère doit être en mesure de réagir rapidement à des demandes urgentes d'adjudication de marchés non concurrentiels. Toutefois, de telles demandes peuvent l'empêcher de chercher de façon appropriée d'autres fournisseurs ou d'autres méthodes d'approvisionnement.

18.31 Les **objectifs nationaux** ont été cités dans 8 p. 100 des marchés examinés. Les questions relatives aux liens entre les approvisionnements et les objectifs nationaux sont étudiées au chapitre 19.

18.32 En réponse à une demande du ministre et à la suite de notre vérification, le ministère a conclu en juin 1991 une étude amorcée en mars 1991 sur les motifs avancés pour justifier l'adjudication de marchés non concurrentiels et ce, à partir d'un échantillonnage de marchés touchant la plupart des groupes de produits. Si les motifs cernés dans l'étude du ministère étaient les mêmes que les nôtres, leurs pourcentages respectifs différaient parce que l'analyse du ministère portait sur la plupart des groupes de produits tandis que la nôtre se limitait à certains produits en particuliers. La prochaine étape pour le ministère serait d'analyser les résultats de cette

étude afin de déterminer les mesures à prendre pour favoriser la concurrence.

Le double rôle du ministère des Approvisionnements et Services, soit d'assurer un service rapide et satisfaisant aux ministères clients tout en veillant au respect des politiques d'approvisionnement du gouvernement, risque d'affecter la remise en question, par celui-ci, de la validité des demandes de ministères qui désirent passer des marchés non concurrentiels de biens et de services

18.33 Selon la politique du ministère, les agents d'approvisionnement doivent examiner toutes les demandes de marchés non concurrentiels émanant des ministères clients pour déterminer s'il est justifié de faire appel à cette méthode. Les agents sont également tenus de conseiller les ministères clients et de les inciter à modifier leurs demandes afin de favoriser la concurrence. En même temps, l'on s'attend que les agents du ministère fournissent un service prompt et satisfaisant à ces mêmes ministères clients. Cette double exigence risque de rendre difficile la tâche des agents du ministère de remettre suffisamment en question les demandes de marchés non concurrentiels.

18.34 Bien qu'en établissant les spécifications d'un achat, les ministères clients doivent se conformer à la politique du Conseil du Trésor sur la concurrence et doivent être également responsables de son application, en pratique, on considère que seul le ministère doit rendre compte de la décision d'autoriser l'adjudication de marchés non concurrentiels. Ce chevauchement des responsabilités du ministère et de ses ministères clients risque de créer des tensions dans leurs relations et de rendre difficile l'attribution de la responsabilité et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne certaines décisions portant sur les marchés non concurrentiels. Il y aurait lieu d'établir des lignes directrices pour s'assurer que les rôles respectifs du ministère des Approvisionnements et Services et des ministères clients sont clairs et que tous partagent la responsabilité de voir à ce que les règles de la concurrence s'appliquent dans l'adjudication des marchés publics.

18.35 La Commission de révision des marchés publics du Canada. La Commission a été créée en 1989 pour examiner les plaintes des fournisseurs aux termes de l'*Accord de libre-échange*. Son mandat actuel se limite aux marchés d'une valeur comprise entre 31 000 $ et 210 000 $ et assujettis à l'*Accord de libre-échange*. Sur les onze décisions qu'elle a publiées entre sa création et le début de 1991, quatre traitaient de la justification de marchés non concurrentiels. Dans trois de ces décisions, la Commission concluait que le ministère n'avait pas suffisamment insisté auprès des ministères clients pour qu'ils justifient adéquatement l'adjudication de tels marchés. Dans la quatrième, elle notait que le ministère avait remis en question la validité de la demande, insisté pour qu'il y ait concurrence et obtenu du ministère client une description générique du besoin, comportant une obligation de compatibilité avec le matériel en place. Le cas nº 3 donne l'exemple de l'une de ces décisions.

18.36 À la suite d'une de ses décisions sur la pertinence de la remise en question, par le ministère, de la validité d'une demande de marché non concurrentiel, la Commission a recommandé que le ministère «examine dans quelle mesure tous les agents de négociation des marchés à tous les niveaux comprennent leurs responsabilités en ce qui a trait à la révision et à l'acceptation des raisons valables pour les appels d'offres uniques.» Le ministère a donné suite à cette recommandation en complétant en conséquence ses cours de formation.

18.37 Initiative du ministère des Approvisionnements et Services. En novembre 1989, le ministère a lancé sa Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner dans le but de favoriser les objectifs de concurrence, d'équité et d'accessibilité. Aux termes de cette politique, les besoins d'approvisionnement de l'administration fédérale doivent être annoncés dans la publication *Marchés publics* ainsi qu'à son tableau d'affichage électronique, de façon à fournir aux entreprises d'un bout à l'autre du pays un meilleur accès aux occasions d'affaires dans le cadre des marchés publics.

18.38 En 1990, cette politique a été étendue à la plupart des marchés de biens d'une valeur de plus de 25 000 $. Depuis avril 1991, elle touche également les marchés de services.

En novembre 1989, le ministère a lancé sa Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner dans le but de favoriser les objectifs de concurrence, d'équité et d'accessibilité.

18.39 Le ministère se proposait d'annoncer, à partir de juillet 1991, deux semaines avant l'adjudication des marchés, tous les projets de marchés non concurrentiels régis par l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et par l'*Accord de libre-échange*. Si cette démarche permet de trouver d'autres fournisseurs, le ministère se propose de l'appliquer, à compter d'avril 1992, à tous les projets de marchés non concurrentiels d'une valeur de plus de 25 000 $.

18.40 Il s'attend à ce que sa Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner se traduise par un service d'achat plus transparent et appelé davantage à être remis en question. Toutefois, cette politique ne s'applique qu'aux achats effectués par le ministère pour le compte de l'administration fédérale. Elle ne couvre pas ceux qui sont effectués de façon indépendante par d'autres ministères ou organismes fédéraux.

Cas nº 1. Économies résultant d'un appel d'offres

18.41 Au début de 1987, en réponse à un ministère client qui désirait commander 12 articles de pièces de rechange d'aéronefs, l'agent d'approvisionnement du ministère avait envoyé à un fournisseur une demande de proposition restreinte. Ce fournisseur, décrit dans le plan d'approvisionnement comme ayant les connaissances et les données techniques et étant le seul fabricant qui possède les outils nécessaires à la production des articles en question, avait répondu par une proposition dont le montant total atteignait environ 469 000 $.

18.42 Après s'être informé des prix payés récemment par l'aviation américaine pour ce genre d'articles, l'agent d'approvisionnement du ministère a conclu que les prix soumissionnés

L'appel d'offres a permis de réaliser des économies substantielles lors de l'achat de pièces de rechange pour cet appareil (voir le cas nº 1, paragraphes 18.41 à 18.43).

pour sept d'entre eux étaient élevés. Un marché non concurrentiel a été passé pour les cinq articles que l'agent d'approvisionnement a jugés d'un prix acceptable. Le ministère a lancé un appel d'offres pour les sept premiers articles et a reçu des soumissions de plusieurs fournisseurs, y compris du premier qui a de nouveau soumis les mêmes prix.

18.43 Des marchés ont été adjugés à d'autres fournisseurs pour les sept articles qui avaient fait l'objet de l'appel d'offres. La valeur totale de l'ensemble des marchés adjugés pour les 12 articles s'élevait à quelque 219 000 $. Dans ce cas, les efforts de l'agent d'approvisionnement du ministère pour soumettre au jeu de la concurrence l'achat des sept articles en question a permis aux contribuables d'économiser environ 250 000 $, soit 50 p. 100 de la valeur de l'achat.

Cas nº 2. Besoin urgent d'augmenter la capacité d'un ordinateur

18.44 En février 1988, un ministère client a demandé à faire augmenter la capacité de son ordinateur central en précisant qu'un nouveau système devait être installé avant le 31 mars suivant. En raison de l'urgence de cette demande, un marché non concurrentiel, d'une valeur de quelque 3,5 millions de dollars, a été adjugé au fabricant d'origine. De l'avis du ministère client et du MAS, ce fournisseur était le seul capable de répondre à ce besoin de façon rentable.

18.45 En août 1988, le ministère client a demandé d'augmenter de nouveau la capacité de cet ordinateur, en précisant qu'il voulait obtenir le matériel requis avant le 1er novembre 1988 en vue de mettre en service un autre système dont il avait un urgent besoin. Il a obtenu un escompte par rapport au prix de liste. Le ministère a passé un marché non concurrentiel tout en obtenant du ministère client son accord pour qu'il lance un appel d'offres pour tout autre besoin, particulièrement ceux qui étaient prévus sur une période de cinq ans. Le ministère nous a informés plus tard que les besoins subséquents ont été comblés selon les règles de la concurrence et que le ministère client avait obtenu d'importantes réductions par rapport aux prix de liste. Par suite de notre vérification, le fournisseur a indiqué qu'à son avis, la différence entre les réductions offertes était attribuable à des facteurs d'urgence, de temps et de concurrence. Nous n'avons pas vérifié cet opinion.

Cas nº 3. Décision de la Commission de révision des marchés publics du Canada

18.46 En novembre 1990, la Commission de révision des marchés publics du Canada a été saisie d'une plainte au sujet d'un marché non concurrentiel de 132 000 $ adjugé par le MAS en octobre 1990 et qui portait sur des chambres de croissance environnementales destinées à ajouter à la série qu'utilisait un ministère client. Pour justifier le bien-fondé d'un marché non concurrentiel, la demande donnait comme motif essentiel la compatibilité avec le matériel informatique existant.

18.47 La Commission n'a trouvé aucun document attestant qu'on avait envisagé de lancer un appel d'offres. En outre, le ministère n'a pas remis en question la justification donnée par le ministère client et il l'a acceptée. La Commission a noté que dans un autre cas mettant en cause un projet d'achat de produits semblables pour le compte d'un autre ministère, le MAS avait remis en question la demande de marché non concurrentiel, insisté pour qu'il y ait appel d'offres et obtenu du ministère client une description générique du besoin.

18.48 Dans sa réponse à la Commission, l'entrepreneur a déclaré que ses concurrents ne seraient pas en mesure de fournir des produits compatibles avec le matériel informatique existant sans procéder à d'importants travaux de mise au point. Toutefois, la Commission a noté que ce genre de travaux risquait justement d'intéresser un éventuel concurrent et que le ministère client n'aurait pas forcément été obligé d'en acquitter la facture ou d'en attendre longtemps la matérialisation. Elle a ajouté que la politique de concurrence ne devait pas être contrecarrée par un jugement interne de l'administration au sujet de ce que le secteur privé peut faire ou

ne pas faire. Elle a donc statué en faveur du plaignant.

18.49 Le ministère des Approvisionnements et Services devrait établir et diffuser des lignes directrices visant à préciser les rôles et les responsabilités de chaque partie intéressée et à rappeler aux ministères clients qu'ils doivent partager avec lui la responsabilité de favoriser le plus possible la concurrence dans le cadre des marchés publics.

Commentaire du ministère : *Le ministère reconnaît que la concurrence est un des piliers de la politique d'approvisionnement de l'État et il essaie d'atteindre les objectifs de concurrence, d'équité et d'accessibilité pour appuyer les objectifs de ses ministères clients. Le ministère a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives destinées à stimuler la concurrence, par exemple, les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner et les préavis d'adjudication de contrat annoncés au tableau d'affichage électronique des projets de marchés et dans la publication Marchés publics.*

Le Manuel du client du MAS indique clairement aux ministères clients que leurs demandes devraient être formulées de façon à permettre l'intervention du processus concurrentiel et à assurer l'achat de biens et de services qui présentent le meilleur rapport qualité/prix. Le partage des responsabilités entre le ministère et certains ministères clients est défini au moyen de protocoles d'entente. Le ministère s'assurera que les protocoles d'entente conclus avec les ministères clients précisent les rôles de chacun pour favoriser une concurrence maximale. Dans les cas où aucun protocole n'a été signé, le ministère prendra d'autres moyens appropriés pour transmettre l'information sur les rôles et les responsabilités.

Détermination des prix pour les marchés non concurrentiels

18.50 Lorsque le ministère des Approvisionnements et Services ne réussit pas à déterminer le prix d'un marché par appel d'offres, le prix est estimé et négocié. L'objectif consiste à en arriver à un prix équivalent au marché, tout en essayant d'établir un partage réaliste des responsabilités et des risques entre le fournisseur et l'État.

18.51 Dans le Mémoire sur le calcul du prix de revient, le ministère énumère un certain nombre de règles sur les coûts admissibles. En général, ceux-ci comprennent les frais estimatifs des matériaux et de la main-d'oeuvre ainsi que les frais généraux engagés pour l'exécution d'un marché. S'il s'agit d'agents, les prix des matériaux comprennent le coût des marchandises importées. Pour déterminer la marge bénéficiaire, le ministère dispose d'un certain nombre de lignes directrices qui s'appliquent, selon le montant du marché et selon que le fournisseur est un agent ou un fabricant.

L'objectif consiste à en arriver à un prix équivalent au marché, tout en essayant d'établir un partage réaliste des responsabilités et des risques entre le fournisseur et l'État.

18.52 Les règles du ministère exigent également que, dans le cas des marchés non concurrentiels, l'entrepreneur signe une attestation de prix et que le marché comporte une clause de vérification discrétionnaire a posteriori. La forme de l'attestation varie, selon que les marchandises achetées sont des produits commerciaux ou non. Dans le cas des premiers, l'entrepreneur soumissionnaire certifie que son prix n'est pas supérieur au prix le plus bas demandé à tout autre client. Dans le cas des seconds, il certifie que son prix a été déterminé en conformité avec les règles du

ministère sur les coûts et la marge bénéficiaire. Dans le cas des biens commerciaux, les clauses de vérification discrétionnaire a posteriori donnent au ministère le droit d'effectuer une vérification après l'achat pour s'assurer que le prix qu'il a payé n'est pas supérieur au prix le plus bas demandé à tout autre client. Dans le cas des produits non commerciaux, le ministère peut, après avoir conclu l'achat, effectuer une vérification de la marge bénéficiaire versée à l'entrepreneur pour s'assurer que celle-ci était raisonnable.

18.53 Chaque année, les marchés non concurrentiels adjugés par le ministère des Approvisionnements et Services s'élèvent à 3 milliards de dollars. Il est donc important que les agents d'approvisionnement disposent de la formation et des outils nécessaires pour s'assurer, avant d'adjuger les marchés, que les prix proposés par les fournisseurs sont justes et raisonnables.

Objectif et étendue de la vérification

18.54 Notre objectif était d'évaluer la qualité des pratiques du ministère pour établir le bien-fondé des propositions de prix soumises par les fournisseurs dans le cadre des marchés non concurrentiels et ce, avant l'adjudication du marché. Nous nous sommes penchés principalement sur la pertinence des méthodes utilisées pour s'assurer que les coûts et les marges bénéficiaires inclus dans les propositions de prix soient justes et raisonnables.

18.55 Nous avons examiné un échantillonnage aléatoire de marchés non concurrentiels adjugés au cours des trois dernières années et dont la valeur était de 267 millions de dollars. Notre échantillonnage a été tiré d'une population totalisant 2,3 milliards de dollars qui portait sur des pièces de rechange ainsi que du matériel de communication et du matériel électronique de traitement de l'information. L'échantillonnage était composé de marchés à prix ferme visant l'acquisition de biens commerciaux et non commerciaux.

Observations et recommandations

La justification des propositions de prix est généralement mieux faite lorsqu'il s'agit de marchés plus dispendieux

18.56 Il appartient aux agents d'approvisionnement du ministère de vérifier si les propositions de prix sont justifiés. Le ministère a établi un certain nombre de politiques et de procédures pour guider les agents appelés à vérifier le bien-fondé et à veiller à la négociation des deux éléments sur lesquels le prix est fondé : les coûts estimatifs et la marge bénéficiaire.

18.57 Nous avons constaté que le niveau de justification des prix varie beaucoup, selon la valeur du marché et selon le jugement, les compétences et la capacité des agents d'approvisionnement. En général, nous avons relevé des incohérences à la fois dans la justification du prix proposé et dans la documentation sur l'ampleur de cette activité dans les dossiers du ministère. Les propositions de prix qui se rapportent à des marchés plus dispendieux, soit qui dépassent les deux millions de dollars, sont généralement examinées de façon plus approfondie que celles des marchés moins coûteux.

18.58 Nous convenons que les coûts de la justification des propositions de prix pour les marchés moins coûteux doivent être évalués par rapport à ce qu'il en coûte pour obtenir l'assurance que le prix est juste et raisonnable. Toutefois, nous avons noté que les agents d'approvisionnement disposent de peu de lignes directrices sur l'opportunité et l'ampleur d'une telle analyse.

18.59 Dans l'ensemble, pour ce qui est des marchés moins coûteux, soit ceux de moins de deux millions de dollars, nous avons formulé certaines observations énumérées ci-dessous.

18.60 Il n'y a pas suffisamment de renseignements qui corroborent les prix. Dans le cas des approvisionnements de biens non commerciaux, les dossiers contiennent généralement un état sommaire des coûts

estimatifs établi par le fournisseur et indiquant le total des frais de matériaux et de main-d'oeuvre de même que les frais généraux et le mode de calcul de la marge bénéficiaire. Ce résumé concis est habituellement insuffisant pour permettre une bonne analyse du dossier en vue de la justification et de la négociation du prix. Les agents d'approvisionnement ont peut-être pris connaissance de renseignements qui ne figurent pas dans les états sommaires fournis par les soumissionnaires dans leurs propositions de prix, mais en général, rien ne nous permettait de le vérifier. En outre, les propositions de prix se rapportant à des biens commerciaux contiennent une attestation du fournisseur selon laquelle le prix soumissionné n'est pas supérieur au prix le plus bas demandé à tout autre client. Nous avons noté que si ces marchés contiennent des clauses de vérification discrétionnaire a posteriori, aucune vérification des attestations de prix des fournisseurs n'avait été effectuée par le ministère jusqu'à l'automne de 1990, alors que le ministère introduisait de nouvelles méthodes de vérification.

18.61 Selon notre vérification, même si le ministère s'est doté d'une politique sur l'établissement des coûts et des marges bénéficiaires acceptables, il dispose de peu de lignes directrices précisant le niveau d'information sur les prix que doivent donner les fournisseurs qui répondent à une demande de proposition non concurrentielle. Afin que les agents d'approvisionnement puissent intervenir de façon judicieuse à l'étape de la justification des prix et négocier en disposant du même niveau d'information que les fournisseurs sur les prix proposés, il faudrait que les agents aient à leur disposition de plus amples renseignements permettant de ventiler les propositions de prix.

18.62 Par ailleurs, nous avons constaté que si les fournisseurs doivent attester qu'ils se conforment aux politiques du ministère sur les coûts et sur les marges bénéficiaires ou que le prix demandé est son meilleur prix, rien ne les oblige à déclarer que cette information est actuelle, complète et exacte au moment de l'adjudication du marché. Cette déclaration est nécessaire pour que l'État puisse traiter sur un pied d'égalité avec les fournisseurs et leur imposer l'obligation de fournir les renseignements nécessaires à la négociation de marchés non concurrentiels.

18.63 Dans le cours du processus d'approbation des marchés, les agents d'approvisionnement doivent préciser si, à leur avis, les prix proposés sont justes et raisonnables. Ils ajoutent généralement à cela une déclaration selon laquelle, à leur avis, les coûts proposés par les fournisseurs pour les matériaux et pour la main-d'oeuvre sont proportionnels à l'importance des travaux à exécuter aux termes du marché. Notre examen indique que dans l'ensemble, la consignation du travail des agents d'approvisionnement qui est portée aux dossiers des marchés pour étayer le bien-fondé de leurs décisions est insuffisante.

18.64 Bien que les agents d'approvisionnement puissent avoir déterminé que l'information relative aux prix proposés par les fournisseurs était juste, nous avons constaté que les dossiers étaient dans l'ensemble peu étoffés de documents qui prouvent qu'une analyse détaillée de composantes telles que l'utilisation prévue de la main-d'oeuvre ou des matériaux, le contenu étranger et les prix des matériaux avait été complétée. Ils y donnent systématiquement des précisions sur les entretiens téléphoniques avec les fournisseurs, mais non sur les éléments fondamentaux de la justification des prix comme les arguments de base à l'appui de leur jugement sur le caractère raisonnable du nombre estimatif d'heures de travail ou de la quantité estimative de matériaux utilisés. De tels renseignements sont importants pour l'établissement des responsabilités des agents d'approvisionnement, face au jugement qu'ils posent à l'étape de la justification et de la négociation des propositions de prix. Cette information permet également de fournir des données de base sur les produits et les prix aux fins d'achats futurs. Notre vérification a en outre montré que dans plusieurs cas, les dossiers ne contenaient aucune donnée permettant d'affirmer que des fournisseurs étrangers priés de fournir des renseignements pour justifier leurs prix l'avaient fait avant que les marchés ne soient adjugés.

18.65 Le processus d'approbation des marchés du ministère s'articule autour de la valeur du marché et du niveau des pouvoirs d'approbation de l'agent d'approvisionnement. Les pouvoirs d'approbation sont délégués aux agents en fonction de leur situation hiérarchique au sein de l'organisme. De façon générale, plus la valeur d'un marché est élevée, plus le niveau du poste de l'agent d'approvisionnement responsable sera élevé et plus le niveau de l'examen de gestion le sera également. L'examen de gestion est un mécanisme important de contrôle interne. Toutefois, son efficacité est réduite par le manque de documentation justifiant le bien-fondé des prix proposés.

18.66 Politiques sur la marge bénéficiaire. En ce qui concerne la détermination de la marge bénéficiaire, le ministère dispose d'un certain nombre de lignes directrices qui tiennent compte de la valeur du marché et du fait que le fournisseur est un agent ou un fabricant. Les facteurs pris en considération sont les suivants :

- le coût du capital pour le fournisseur;
- le niveau de risques commerciaux généraux;
- le risque contractuel assumé par le fournisseur;
- la contribution du fournisseur en valeur canadienne ajoutée.

18.67 La politique du ministère sur la marge bénéficiaire donne la marche à suivre pour déterminer la marge bénéficiaire maximale pouvant être versée à un entrepreneur. Elle donne des indications permettant de calculer le bénéfice admissible pour chacun des éléments cités plus haut. Dans certains cas, la marge bénéficiaire est fixe tandis que dans d'autres, comme le risque contractuel, on prévoit un taux maximum de profit jusqu'à concurrence duquel un fournisseur peut être rétribué, selon le jugement et à la discrétion des agents d'approvisionnement. La marge bénéficiaire applicable au risque contractuel varie selon la base de paiement et la base de coût convenues dans le marché. Lorsque le taux de profit à accorder à un fournisseur dépend de la discrétion et du jugement d'un agent d'approvisionnement, celui-ci dispose de lignes directrices qui peuvent l'aider. Toutefois, même si ces dernières énoncent les critères à appliquer pour déterminer la marge bénéficiaire admissible, notre vérification a montré que les dossiers contiennent généralement peu, voire pas du tout, de données précisant les facteurs pris en considération pour arriver au taux effectivement accordé.

18.68 Nous avons également noté qu'une étude menée par le ministère en 1987 et que nous avons vérifiée a relevé comme étant une lacune grave l'absence d'un mécanisme permettant de s'assurer que la marge bénéficiaire calculée est reliée au taux de rendement des investissements présentant un risque similaire. En juillet 1991, à la suite de notre vérification, des représentants du MAS nous ont fait savoir que la politique sur la marge bénéficiaire faisait l'objet d'un examen qui a débuté en 1988.

Le ministère doit faire appel à une technologie et à des méthodes de pointe pour s'assurer que les prix des pièces de rechange sont justes

18.69 Chaque année, le ministère conclut des marchés d'une valeur totale de 600 millions de dollars pour l'achat de pièces de rechange destinées au matériel militaire et civil. Au Canada comme à l'étranger, payer un prix juste pour ces produits préoccupe depuis bien des années les autorités chargées de l'approvisionnement.

Au Canada comme à l'étranger, payer un prix juste pour des pièces de réchange préoccupe depuis bien des années les autorités chargées de l'approvisionnement.

18.70 Le gouvernement des États-Unis a répondu à cette préoccupation en instaurant le programme Buy Our Spares Smarter (Achetons nos pièces de rechange de façon plus intelligente). Ce programme fait appel à des méthodes visant à réduire les coûts telles que l'analyse ventilée pour trouver des fournisseurs

dont les services reviennent meilleur marché que ceux des entrepreneurs principaux, des agents ou des intermédiaires, et l'analyse de la valeur, procédé selon lequel des analystes techniques et de coûts déterminent la valeur théorique d'un article. Ce programme repose essentiellement sur l'utilisation massive de bases de données informatisées qui donnent des renseignements sur les fournisseurs techniquement compétents, sur les antécédents d'achat et sur les prix antérieurement payés pour des pièces de rechange et d'autre matériel.

18.71 En 1989, le ministère a lancé un projet pilote visant à mettre à l'essai plusieurs bases de données semblables à celles qu'utilisent les Américains pour évaluer leur efficacité à obtenir de meilleurs prix pour l'achat de pièces de rechange. Ces systèmes se sont avérés efficaces pour déceler les prix excessifs dans l'acquisition de pièces de rechange.

18.72 À la suite du succès de ce projet pilote, le ministère a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour le financement d'un service canadien d'information sur les articles, qui regroupe des données sur le prix de pièces de rechange et les fournisseurs qui ont trait aux acquisitions canadiennes et américaines. Le système a été mis en oeuvre le 1er avril 1991 et devrait permettre au gouvernement de réaliser des économies annuelles de 12 millions de dollars.

18.73 Un secteur dans lequel nous estimons que l'application des outils technologiques modernes tels que le service d'information sur les articles pourrait permettre à l'État de réaliser des économies importantes est celui de l'approvisionnement initial de pièces de rechange. Les lots initiaux sont les pièces de rechange et les équipements nécessaires au remplacement des composantes de navires, d'aéronefs ou d'autres grands systèmes achetés dans le cadre de grands projets de l'État durant leurs premières années d'activité. Le ministère achète ces pièces de rechange, qui sont au nombre de plusieurs milliers et qui valent des millions de dollars, auprès des maîtres d'oeuvre des projets, afin de s'assurer de leur responsabilité totale et soutenue à l'égard des systèmes et d'une garantie contre d'éventuelles défectuosités. Selon les premiers résultats d'une étude en cours réalisée par le MAS et portant sur un grand projet de l'État, d'importantes économies pourraient être réalisées en faisant appel à ces outils technologiques pour examiner et remettre en question le prix des lots initiaux de pièces de rechange que les maîtres d'oeuvre se proposent d'acquérir pour le compte de l'administration fédérale. Nous suggérons que l'utilisation de ces outils technologiques s'applique également à tout approvisionnement initial de pièces de rechange.

18.74 Grâce à des programmes de formation ou à d'autres moyens, on devrait fournir de l'aide aux agents d'approvisionnement lorsqu'ils ont à décider quand il y a lieu de procéder à une justification détaillée du prix, de l'ampleur d'une telle étude et de la quantité de documentation requise.

18.75 L'attestation de prix actuellement présentée par les fournisseurs à l'appui de leurs propositions de prix pour les marchés non concurrentiels de biens non commerciaux devrait également comprendre une déclaration selon laquelle l'information sur les prix est exacte, à jour et complète au moment de l'adjudication du marché.

18.76 Il y aurait lieu de réviser la politique sur la marge bénéficiaire pour s'assurer que le calcul du bénéfice est fonction du niveau de risque assumé par le fournisseur.

18.77 Le ministère devrait s'assurer que ses agents d'approvisionnement soient pourvus des outils technologiques et des méthodes de pointe nécessaires pour qu'ils puissent déterminer de façon efficace si les propositions de prix sont justifiées.

Commentaire du ministère : *Le ministère est actuellement à revoir sa politique sur les marges bénéficiaires et a ébauché une nouvelle politique pour s'assurer davantage que les profits sont fonction de l'importance du risque*

assumé par le fournisseur. Des consultations sont en cours auprès de l'industrie. Une fois les consultations terminées, une politique révisée sera instaurée.

Avant l'adjudication de marchés non concurrentiels de biens non commerciaux évalués à plus de 50 000 $, la politique actuelle du ministère oblige les fournisseurs à lui soumettre une attestation de leur conformité à la politique ministérielle sur les coûts et les profits. En général, le fournisseur soumet son attestation en même temps que sa proposition de prix. Puisqu'il n'y a aucune indication que les fournisseurs ont délibérément omis de fournir certains renseignements, le ministère ne croit pas qu'il soit nécessaire de remplacer le processus actuel par un autre qui obligerait les fournisseurs à déclarer que l'information justifiant les prix est exacte, à jour et complète au moment où un marché non concurrentiel leur est adjugé.

Le Secteur des approvisionnements a lancé un programme afin de simplifier et de moderniser ses activités, y compris ses outils de vérification des propositions de prix. À l'heure actuelle, l'information sur les articles constitue l'outil qui présente le meilleur rapport coût-efficacité. On continuera de perfectionner la base de données d'information sur les articles.

Dans le cadre de la mise à jour continuelle de sa politique et de ses procédures, le ministère projette de revoir ses pratiques sur l'établissement des prix dans le cadre des marchés non concurrentiels, y compris sa politique de vérification des prix, la quantité d'information exigée des fournisseurs ainsi que les rôles du personnel d'approvisionnement, des analystes des coûts et des vérificateurs. Le ministère réorganise également à l'heure actuelle son programme de formation pour les agents d'approvisionnement et continuera d'étudier la question de la justification des prix.

Vérification financière a posteriori par l'administration

18.78 Les marchés de l'État sont souvent complexes et portent fréquemment sur des projets de valeur considérable. Les travaux sont habituellement exécutés par un entrepreneur principal et plusieurs sous-traitants qui peuvent tous participer individuellement à différents marchés de l'État tout en travaillant dans le secteur privé. Dans ce contexte, il est essentiel que seuls les coûts admissibles soient cernés et imputés aux marchés publics pertinents.

18.79 Pour s'assurer que les prix payés pour l'achat de biens et de services sont justes et raisonnables, compte tenu des circonstances, le ministère doit vérifier les coûts et la marge bénéficiaire des entrepreneurs. Une vérification indépendante des marchés, exécutée par le Groupe des services de vérification pour le compte du ministère, constitue l'un des principaux outils dont celui-ci peut se servir dans l'exercice de ses fonctions.

Pour s'assurer que les prix payés pour l'achat de biens et de services sont justes et raisonnables, compte tenu des circonstances, le ministère doit vérifier les coûts et la marge bénéficiaire des entrepreneurs.

18.80 Dans le chapitre 16 de notre Rapport de 1988 sur les pratiques du ministère en matière de vérification financière a posteriori des marchés, nous examinions le genre et l'étendue des vérifications de marchés qu'il avaient effectuées, l'information de gestion disponible, les conclusions retenues à la fin des vérifications et les dispositions qui ont été prises et enfin, les pratiques d'autres pays dans ce domaine.

18.81 Nous avions conclu que certains aspects des vérifications financières a posteriori des marchés du ministère comportaient des

lacunes et ne protégeaient pas suffisamment l'État. À titre de comparaison, nous avions opposé les pratiques canadiennes à celles de l'administration fédérale américaine.

18.82 Nous recommandions que le MAS établisse et mette en oeuvre la meilleure formule de vérification des marchés, élabore un système d'information de gestion sur la vérification des marchés et donne rapidement suite aux constatations découlant de ces vérifications. En outre, nous recommandions que les mesures prises à l'égard des constatations soient communiquées à la haute direction et au Groupe des services de vérification et que le ministère élabore une politique plus explicite en matière de comptabilité analytique, particulièrement en ce qui avait trait aux marchés plus complexes, et qu'il oblige les entrepreneurs à divulguer leurs pratiques en matière de comptabilité analytique.

18.83 Dans notre Rapport de 1988, le ministère a fait le commentaire suivant : «La vérification des marchés effectuée actuellement par le ministère continue de protéger l'État; elle fait en sorte que les coûts et les marges budgétaires des entrepreneurs soient justes et raisonnables.» Il ajoutait qu'il menait une étude pour évaluer la portée des vérifications de marchés et déterminer si celles-ci seront en mesure de répondre aux besoins futurs et qu'il apporterait les changements qui s'avéreraient nécessaires.

18.84 Après la présentation de notre Rapport de 1988 au Parlement, le Conseil du Trésor a demandé au Bureau du contrôleur général d'examiner les activités du ministère en matière de vérification financière a posteriori des marchés. Terminé en avril 1989, cet examen en arrivait à la même conclusion que la nôtre en 1988. En résumé, le Bureau du contrôleur général déclarait que le ministère n'avait pas effectué d'évaluation globale des risques ni n'avait trouvé de moyen pour déterminer si l'État était suffisamment protégé par le processus de vérification des marchés.

Objectif et étendue de la vérification

18.85 Au cours de la présente vérification, nous nous sommes reportés à nos observations de 1988 pour déterminer quels progrès avaient été accomplis eu égard à l'amélioration de la nature et de la portée des vérifications de marchés effectuées par le ministère.

Observation

Le ministère des Approvisionnements et Services prend actuellement des mesures pour donner suite aux observations de notre Rapport de 1988 et à celles qui découlent de l'examen du Bureau du contrôleur général en 1989 sur les pratiques du ministère en matière de vérification financière a posteriori des marchés

18.86 Récemment, le ministère a mis en oeuvre un système de surveillance portant sur toutes les vérifications de marchés à partir du moment où elles sont demandées jusqu'à la décision finale rendue à l'égard des constatations. Des rapports de gestion faisant état de l'avancement des travaux de vérification de marchés sont prévus dans ce système.

18.87 Un plan d'échantillonnage et d'analyse des risques aux fins de la vérification est actuellement à l'essai. Ce plan, qui servira aux vérificateurs de marchés du ministère, devrait permettre au ministère de réaliser un plus grand nombre de vérifications que par le passé pour ce qui est des marchés non concurrentiels de biens non commerciaux à prix fixe. En outre, depuis l'automne de 1990, les attestations de prix présentées par les fournisseurs pour les marchés non concurrentiels de biens commerciaux ont fait l'objet d'une vérification par le ministère.

18.88 Les règles d'interprétation du ministère en matière de comptabilité analytique seront rendues publiques pour mieux guider les intéressés et pour éviter toute mauvaise interprétation. En outre, le ministère a introduit

un questionnaire que rempliront certains fournisseurs afin d'exposer leurs principes de comptabilité analytique.

18.89 Ces changements n'étant pas encore tout à fait concrétisés, nous ne pouvons déterminer leur incidence sur le processus global de vérification des marchés. Toutefois, nous continuerons de surveiller cette fonction, importante mesure de contrôle interne de l'adjudication des marchés publics.

Évaluation des fournisseurs

18.90 Le choix judicieux d'un fournisseur est gage de biens et de services de qualité, fournis en temps opportun aux ministères clients. L'adjudication de marchés à des fournisseurs qui n'ont pas les compétences nécessaires risque d'entraîner des délais d'exécution, des problèmes de qualité et des pertes d'argent.

Le choix judicieux d'un fournisseur est gage de biens et de services de qualité, fournis en temps opportun aux ministères clients.

18.91 Les politiques du Conseil du Trésor et du ministère précisent que l'on doit s'assurer de la compétence des fournisseurs avant de leur adjuger un marché de l'État. Les fournisseurs compétents sont ceux qui ont la capacité technique et financière pour s'acquitter des obligations du marché. Plusieurs moyens, comme l'analyse des états financiers, l'évaluation de l'expérience antérieure, l'avis d'organisations techniques indépendantes et l'examen des installations des fournisseurs, permettent de mesurer si un fournisseur possède la capacité nécessaire.

18.92 Dans le cadre des marchés publics, les fournisseurs invités à soumissionner sont choisis à partir de listes dressées par le ministère ou par un processus public d'appel d'offres. L'évaluation de la capacité peut être exécutée à l'étape de la sélection dans le répertoire des fournisseurs ou à celui de l'évaluation des soumissions. L'importance de cette évaluation varie selon les circonstances et est laissée au jugement de l'agent d'approvisionnement responsable. Selon la politique du Conseil du Trésor sur les évaluations de soumissions, dans certaines circonstances, notamment lorsque des propositions identiques sont reçues, il faut considérer les antécédents d'un fournisseur.

18.93 Le Conseil du Trésor reconnaît qu'il n'est pas toujours indiqué de ne prendre en considération que le prix. Les produits offerts par différents fournisseurs ne sont pas toujours identiques et le rendement de ceux-ci par le passé n'est pas nécessairement d'égale valeur. Pour être en mesure d'atteindre l'objectif global de l'État qui est d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix dans ses achats, le ministère doit faire des évaluations et des choix parmi différents éléments de rendement comme le prix, les dates d'exécution, le service et le soutien logistique.

Objectif et étendue de la vérification

18.94 Notre objectif était de déterminer si des mécanismes adéquats étaient en place pour faire en sorte que les marchés publics soient adjugés à des fournisseurs compétents. Nous avons examiné les méthodes et les pratiques du ministère concernant l'évaluation des fournisseurs et avons étudié un échantillonnage discrétionnaire de dossiers de marchés totalisant 400 millions de dollars. Nous avons également interrogé des utilisateurs de principaux ministères clients.

18.95 Nous nous attendions à constater que le MAS effectuait des évaluations raisonnables des capacités techniques et financières des fournisseurs avant de leur adjuger des marchés, pour s'assurer qu'ils étaient en mesure de fournir au bon montant et au bon moment la quantité requise de biens de qualité. Nous avons examiné la qualité du système d'information de gestion du ministère pour surveiller l'évaluation a posteriori du rendement

des fournisseurs ainsi que l'utilisation de ces renseignements, et faire rapport à ce sujet.

Observations et recommandation

Dans l'ensemble, le ministère des Approvisionnements et Services dispose de mécanismes qui lui permettent d'évaluer la capacité technique et financière des fournisseurs

18.96 Notre examen de l'échantillonnage des marchés adjugés par le MAS et les renseignements que nous avons obtenus à la suite d'entrevues avec les agents du ministère et de ministères clients n'ont pas révélé l'existence de problèmes majeurs de qualité du produit et de temps d'exécution directement attribuables au processus d'évaluation des fournisseurs. Toutefois, il y a certaines difficultés de rendement qui ne sont pas directement liées aux systèmes d'évaluation des fournisseurs du ministère : on en fait état au chapitre 19. De plus, il y aurait lieu d'améliorer la description des évaluations des capacités techniques effectuées à l'étape de l'inscription dans le répertoire des fournisseurs. Avec l'introduction de la Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner et avec l'augmentation du nombre de nouveaux fournisseurs, l'importance de l'évaluation et de la documentation des capacités techniques s'accroîtra.

Il n'existe aucun système ministériel pour consigner et communiquer l'information sur le rendement antérieur des fournisseurs et de leurs produits

18.97 Il n'existe en effet aucun système officiel au ministère pour consigner et communiquer de façon soutenue l'information sur le rendement des entrepreneurs et de leurs produits en vue d'améliorer la qualité des futurs achats. Dans l'ensemble, c'est le ministère client qui a le fardeau de signaler les difficultés éprouvées. L'agent d'approvisionnement chargé du marché détient cette information et les autres services d'achat n'y ont pas facilement accès.

18.98 Grâce à un système officiel de partage de l'information sur le rendement des marchés entre tous les intéressés, le ministère pourrait déterminer en temps opportun qui est responsable des difficultés éprouvées et s'attaquer aux problèmes. En outre, il serait en mesure de fournir aux ministères clients un dossier du rendement antérieur des fournisseurs afin de faciliter le processus de planification des achats.

18.99 Le ministère devrait étudier la faisabilité et la rentabilité d'une mise à jour de son système informatique pour y inclure des renseignements sur le rendement antérieur des fournisseurs.

***Commentaire du ministère** : Puisqu'on a moins recours à des listes de fournisseurs en raison de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, de l'Accord de libre-échange et de la Politique sur les occasions d'affaires par invitation ouverte à soumissionner, l'évaluation des fournisseurs subit des modifications importantes. Le ministère étudie actuellement la possibilité de tenir compte du rendement antérieur des fournisseurs dans le cadre de l'établissement d'une base de données complète des antécédents et des compétences des fournisseurs.*

Marchés pour la conception navale

18.100 Au cours de notre vérification, nous avons remarqué qu'il existe certaines difficultés dans le domaine des marchés de la conception navale. Le cas nº 4 illustre le genre de problèmes.

18.101 Nos discussions avec les ministères clients et avec les agents du ministère ont montré que divers facteurs étaient à l'origine de problèmes dans l'achat de services de conception navale et que les difficultés comme celles qui sont illustrées dans le cas nº 4 ne sont pas rares dans cette industrie. Elles ont également montré que le ministère et ses ministères clients se penchent actuellement sur

ces questions afin de trouver des moyens pratiques de surmonter ces difficultés.

Cas nº 4. Difficultés en matière de conception navale

18.102 En 1984, à l'issue d'un appel d'offres, un marché de 102 000 $ a été adjugé à un cabinet d'architectes spécialisés de l'industrie navale pour la conception d'un navire destiné à un ministère client. En 1987, le ministère a invité un certain nombre de chantiers maritimes à présenter des offres en vue de la construction d'un navire d'après cette conception. Comme les montants de toutes les offres reçues pour cette conception particulière dépassaient celui du financement disponible, le processus d'adjudication a été arrêté. Par la suite, un autre marché de conception, d'une valeur de 60 000 $, a été adjugé au cabinet d'architectes en vue de réduire d'environ un million de dollars le coût du navire.

18.103 En 1989, le MAS a sollicité des offres pour la construction du navire d'après la conception révisée. Un marché de 5,6 millions de dollars a été adjugé au soumissionnaire le plus bas qui se conformait aux spécifications techniques. Conformément aux stipulations du marché, l'entrepreneur retenu devait exécuter une vérification de la conception afin de fournir au ministre une déclaration écrite selon laquelle il garantissait que la conception était adéquate et permettrait au navire une fois terminé d'opérer tel que prévu par le marché, y compris ses spécifications. L'architecte engagé par le constructeur de navires pour procéder à la vérification de la conception a noté dans son rapport qu'il avait relevé des erreurs de conception. Le cabinet d'architectes qui avait conçu le navire a reçu 13 000 $ pour préparer une réfutation et répondre aux critiques formulées dans le rapport précité. Or, la réfutation n'a pas convaincu le ministère client qu'il n'y avait pas lieu de modifier radicalement la conception. Ce dernier a adjugé au constructeur de navires un marché de 300 000 $ pour qu'il recommence la conception du navire.

18.104 En février 1991, soit 10 mois après la vérification de la conception, la construction du navire n'avait pas encore débuté parce qu'il a fallu modifier la conception et négocier une augmentation de prix. Le MAS nous a informés qu'à la suite des négociations, le coût estimatif de construction du navire avait augmenté d'environ un million de dollars, soit 227 000 $ pour modifier la conception, 575 000 $ dus à la hausse des prix pour les délais et 282 000 $ en demandes supplémentaires de la part du ministère client. Le 24 mai 1991, on a annoncé que les travaux avaient été annulés en raison du manque de ressources.

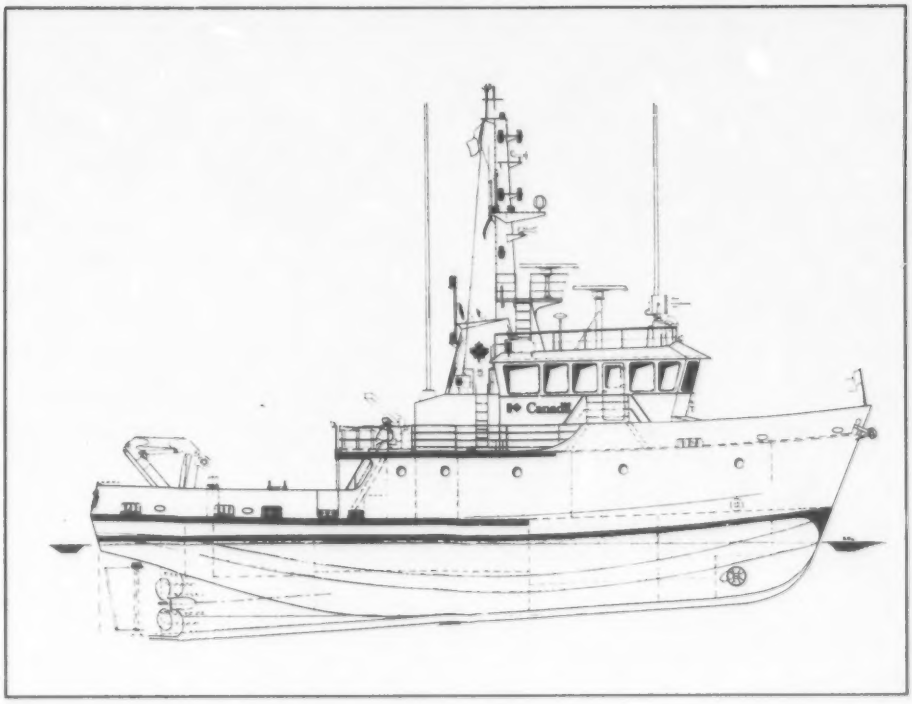
18.105 À la suite de notre vérification, le cabinet d'architectes qui avait soumis la conception originale a admis au Bureau du vérificateur général que celle-ci avait un certain nombre de défauts. Toutefois, selon son opinion professionnelle, ces défauts n'étaient pas de taille à justifier une nouvelle conception complète du navire. Nous n'avons pas vérifié le bien-fondé de cette opinion.

Assurance de la qualité

18.106 En 1989, nous avons examiné le dossier de l'assurance de la qualité au ministère ainsi que sa politique et ses procédés en la matière. Nous avons également examiné à ce sujet les relations entre lui et les ministères clients.

18.107 Nous recommandions alors que le ministère, en consultation avec les organismes centraux, envisage la nécessité de clarifier la politique de l'administration fédérale au sujet des exigences en matière de systèmes d'assurance de la qualité des fournisseurs, notamment en ce qui a trait à l'adoption d'exigences canadiennes ou internationales. Nous recommandions également que le MAS s'entende avec ses ministères clients sur un partage équitable des responsabilités en matière d'assurance de la qualité.

18.108 Nous avons examiné les mesures prises par le ministère en réponse à ces recommandations et avons noté qu'il avait adopté diverses méthodes pour favoriser l'utilisation de normes internationales de qualité. Citons entre autres les discussions



Un cabinet d'architectes navals a proposé cette conception d'un navire, mais celui-ci n'a jamais été construit (voir cas nº 4, paragraphes 18.102 à 18.105).

interministérielles avec le Comité de gestion de la qualité des produits. L'Office des normes générales du Canada a remplacé sa propre norme en matière d'assurance de la qualité par celles de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), qui constituent désormais la base de ses programmes d'homologation de la qualité. Le ministère nous a fait savoir que ces programmes font maintenant partie intégrante du processus de recherche de fournisseurs dans certains domaines comme l'informatique ainsi que l'ameublement et les fournitures de bureau. Ces programmes aident les ministères clients à établir le niveau approprié de qualité requis des fournisseurs. Les agents du ministère nous ont signalé que l'on compte appliquer également ces normes internationales à d'autres produits.

18.109 Afin de veiller à la planification et à l'organisation d'un système d'assurance de la qualité, le ministère a également élaboré une matrice d'éléments de qualité et de tâches connexes, qui délimite les relations entre lui et ses clients pour ce qui est des questions de gestion de la qualité des produits. Cette matrice a récemment été intégrée au Manuel du client du ministère.

Perfectionnement et formation du personnel

18.110 Le ministère des Approvisionnements et Services est l'un des plus importants acheteurs de biens et de services au Canada. Il veille à l'achat d'environ 17 000 catégories de biens et de services pour le compte des ministères et des organismes fédéraux. Pour répondre aux besoins variés et complexes des ministères clients, les agents d'approvisionnement doivent posséder un très large éventail de compétences.

18.111 Le ministère traverse une période de changements importants sur le plan de l'automatisation et de l'utilisation de la technologie pour ses achats. En même temps, les produits achetés et leurs caractéristiques techniques subissent continuellement des transformations. La formation et les compétences des agents d'approvisionnement

constituent la clé de voûte de leur efficacité à fournir des services centralisés d'achat pour le compte de l'administration fédérale du Canada.

La formation et les compétences des agents d'approvisionnement constituent la clé de voûte de leur efficacité à fournir des services centralisés d'achat pour le compte de l'administration fédérale.

18.112 À l'heure actuelle, le ministère met à la disposition de ses agents d'approvisionnement une variété de cours et de programmes de formation. Ceux-ci visent à les renseigner sur la fonction d'approvisionnement, l'approvisionnement et le contexte dans lequel évoluent les fournisseurs, la planification et la résolution de problèmes ainsi qu'à leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires dans le domaine de l'approvisionnement, notamment en analyse des coûts et des prix et en comptabilité. Ces cours sont complétés par une formation en cours d'emploi et des cours dispensés par certaines directions générales, mais pas toutes.

Objectif et étendue de la vérification

18.113 La vérification de la fonction centrale d'achat de l'État ne serait pas complète sans un examen du perfectionnement professionnel et de la formation des fonctionnaires qui s'acquittent de cette fonction.

18.114 L'objectif de cette partie de la vérification était d'évaluer la pertinence du programme actuel de formation du ministère qui vise à transmettre aux agents d'approvisionnement les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Notre examen a porté sur les conclusions de deux récentes études internes menées par le ministère, que nous avons vérifiées.

Observations et recommandation

Il n'y a pas suffisamment de mécanismes pour veiller à ce que les cours de formation offerts soient à jour et permettent de réaliser les objectifs visés

18.115 Il n'existe en effet aucune structure en place pour voir à ce que les cours du ministère soient revus et mis à jour. En outre, il n'existe aucun lien officiel entre le Secteur des approvisionnements et le groupe qui s'occupe de la formation au ministère. Par exemple, il n'y a aucun organisme consultatif qui est chargé d'examiner les besoins de formation des agents d'approvisionnement ou d'orienter le ministère à ce sujet.

18.116 Les activités de validation des cours et de contrôle de la qualité du programme de formation ne sont pas régulières. Par conséquent, rien ne nous assure que les cours permettent d'atteindre les objectifs visés. Le service d'approvisionnement a subi des transformations si rapides sur les plans de la technologie utilisée ainsi que des règles et de la marche à suivre, qu'une révision de la formation s'impose pour que la matière soit pertinente et à jour.

La formation des agents d'approvisionnement est insuffisante pour les préparer à travailler aux grands projets de l'État

18.117 Les grands projets de l'État sont des marchés importants et complexes de plus de 100 millions de dollars chacun. Une spécialisation et des connaissances détaillées de certaines règles, processus et politiques sont requises des agents d'approvisionnement affectés à ces projets.

18.118 Les études du ministère que nous avons examinées mettaient en lumière certains écarts entre le rendement du personnel affecté aux grands projets de l'État et les attentes des gestionnaires au sujet des principales compétences nécessaires dans le domaine. Elles montraient que les agents d'approvisionnement ont besoin d'une formation plus poussée et de se perfectionner davantage

pour travailler aux grands projets de l'État. Au moment de notre vérification, le ministère prenait les mesures qui s'imposent pour donner suite à ces études.

18.119 Les programmes de formation du ministère devraient être complets et à jour afin de doter les agents d'approvisionnement des compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches.

***Commentaire du ministère** : Le MAS reconnaît l'importance de la formation des agents d'approvisionnement. En effet, il a récemment établi un organisme consultatif officiel qui fournira des orientations sur les besoins en matière de formation en approvisionnement et établira un lien formel entre le Secteur des approvisionnements et le groupe qui s'occupe de la formation au ministère.*

Pour faire suite aux conclusions d'une étude interne sur les grands projets de l'État, une nouvelle direction a été créée en avril 1991 afin d'offrir une aide dans le cadre de ces projets. Au cours de ses deux ou trois premières années de fonctionnement, elle se penchera entre autres sur l'évaluation des besoins et l'élaboration d'un cadre de formation pour le personnel affecté aux grands projets actuels et futurs de l'État. Dans ce contexte, la direction créera et offrira une grande variété de cours.

Chapitre 19

Le ministère des Approvisionnements et Services
Les marchés publics et le développement industriel

Le ministère des Approvisionnements et Services

Les marchés publics et le développement industriel

Points saillants

19.1 Au fil des ans, le processus d'approvisionnement a servi à la réalisation des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs connexes du gouvernement du Canada. Il s'agissait au départ d'une tentative modeste visant à donner la préférence aux fournisseurs canadiens mais, avec le temps, elle a fini par englober certaines considérations socio-économiques qu'on appelle maintenant les objectifs nationaux (paragraphes 19.7 à 19.11).

19.2 La politique du gouvernement définit ces objectifs nationaux en ce qui a trait au processus d'approvisionnement. Elle confirme la primauté des quatre piliers de ce processus, soit les besoins opérationnels, la concurrence, l'équité et l'accessibilité. Elle donne ensuite la priorité au développement industriel et régional à long terme, puis aux autres objectifs nationaux. En rattachant au processus d'approvisionnement certaines exigences en matière de développement industriel et régional, le gouvernement vise à créer au Canada une activité économique viable et à long terme en vue d'assurer la compétitivité internationale des biens et des services (19.7 à 19.11 et 19.14).

19.3 Le Canada n'est pas le seul pays à faire appel au processus d'approvisionnement pour réaliser ses objectifs de développement industriel et régional et ses objectifs connexes. Dans la mesure où les États étrangers visent des objectifs de développement industriel et régional dans le cadre de leur processus d'approvisionnement, le gouvernement du Canada peut juger nécessaire d'imposer un certain nombre d'exigences pour stimuler et protéger certains secteurs industriels dont les pouvoirs publics sont habituellement les principaux clients (19.21 à 19.23).

19.4 Un certain nombre d'examens effectués au sein de l'administration fédérale ont contribué à modifier les politiques et les pratiques. Les avantages qui découlent de certaines activités de développement industriel et régional et qui sont visés par des marchés publics ont fait l'objet de suivi et de rapports. Toutefois, on n'a pas encore évalué en bonne et due forme l'efficacité du processus d'approvisionnement pour atteindre les objectifs de développement industriel et régional à long terme (19.24 à 19.26).

Points saillants (suite)

19.5 Avant d'adjuger aux fournisseurs des marchés non concurrentiels ou de lancer des appels d'offres restreints en vue de stimuler le développement industriel et régional, d'accorder un traitement préférentiel à des fournisseurs canadiens ou de réaliser des objectifs gouvernementaux connexes, le gouvernement devrait examiner plus à fond les facteurs suivants pour réduire les risques inhérents à leur exécution, comme les dépassements de coûts et les retards (19.27 à 19.69 et 19.81 à 19.107) :

- évaluer les capacités techniques, administratives et financières des fournisseurs choisis;
- offrir aux fournisseurs choisis l'aide technique requise, lorsque la dépense en est justifiée;
- s'assurer que les estimations des fournisseurs au sujet des coûts et du calendrier d'exécution soient réalistes, compte tenu de leur capacité;
- s'assurer, si possible, dans le cadre des projets d'approvisionnement, que les travaux de recherche et de développement du produit soient terminés de façon satisfaisante et aient fait l'objet d'essais concluants avant de passer aux travaux d'ingénierie et de production proprement dits;
- envisager l'opportunité de conclure des marchés à forfait pour les travaux qui comportent une part importante de recherche et de développement, lorsque les caractéristiques techniques ne sont pas définitives.

19.6 Afin d'accroître la confiance du public en ce qui a trait à l'équité et à l'accessibilité du processus d'approvisionnement de l'État, on devrait, le cas échéant, recourir davantage au processus d'appel d'offres, un des piliers de la politique d'approvisionnement de l'État (19.27 à 19.29).

Table des matières

	Paragraphe
Les marchés publics et les objectifs nationaux	19.7
Les grands projets de l'État	19.12
Objectifs et étendue de la vérification	19.16
Observations	19.21
D'autres pays font aussi appel aux approvisionnements de l'État pour réaliser des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs connexes (19.21)	
Il faut déterminer la marche à suivre pour évaluer l'efficacité de l'application de la politique et des pratiques gouvernementales visant à favoriser le développement industriel par l'approvisionnement (19.24)	
Il faut s'efforcer davantage de réduire les risques inhérents à l'exécution des marchés, comme les dépassements de coûts et les retards (19.27)	
Cas nº 1. Le Système d'atterrissage hyperfréquences	19.32
Cas nº 2. L'aéroport de l'île de Toronto	19.38
Cas nº 3. Le Projet de la station spatiale	19.49
Cas nº 4. Le Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal	19.58
Politiques d'approvisionnement qui favorisent les fournisseurs canadiens	19.70
Objectifs et étendue de la vérification	19.78
Observations	19.79
Il faut se donner les moyens d'évaluer l'efficacité de l'examen des acquisitions à titre de mécanisme permettant de réaliser les objectifs de la politique de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens (19.79)	
Il faut s'efforcer davantage de réduire les risques inhérents à l'exécution des marchés (19.81)	
Cas nº 5. Le Système intégré de communications des navires	19.83
Cas nº 6. Acquisition de matériel de radiogoniométrie pour les aéroports	19.94
Cas nº 7. Acquisition de véhicules de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs en cas d'écrasement	19.99
Certains aspects de la politique d'approvisionnement qui favorisent les fournisseurs canadiens sont complexes à administrer et risquent d'entrer en conflit (19.108)	
Il y a lieu d'évaluer la rentabilité de la politique de traitement préférentiel des agents canadiens (19.111)	
Recommandations générales	19.118

Le ministère des Approvisionnements et Services

Les marchés publics et le développement industriel

Les marchés publics et les objectifs nationaux

19.7 Au fil des ans, le processus d'approvisionnement a servi à la réalisation des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs connexes du gouvernement du Canada. Il s'agissait au départ d'une tentative modeste visant à donner la préférence aux fournisseurs canadiens mais, avec le temps, elle a fini par englober certaines considérations socio-économiques qu'on appelle maintenant les objectifs nationaux.

Le gouvernement confirme la primauté des besoins opérationnels, de la concurrence, de l'équité et de l'accessibilité. Il donne ensuite la priorité au développement industriel et régional à long terme.

19.8 Les méthodes utilisées par le Canada pour réaliser les objectifs nationaux par le processus d'approvisionnement ont attiré l'attention publique par suite de l'adjudication de grands marchés de l'État depuis le milieu des années soixante-dix. Dans certains secteurs, la capacité industrielle des fournisseurs canadiens n'était pas très développée, mais on croyait pouvoir inciter les multinationales à s'installer au Canada ou à conclure des ententes de transfert de technologie avec des partenaires canadiens, comme condition préalable à l'octroi de marchés. C'est ainsi que le Canada a élaboré des règles et des mécanismes explicites, qui s'inspiraient au début du concept de mesures compensatoires économiques à court terme et étaient axés par la suite davantage sur le développement industriel et régional à long terme.

19.9 La politique générale élaborée par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie donne un cadre de référence à tous les ministères fédéraux qui achètent des biens et des services. Elle définit les objectifs nationaux de l'État en ce qui a trait au processus d'approvisionnement et confirme la primauté des besoins opérationnels, de la concurrence, de l'équité et de l'accessibilité comme étant les quatre piliers de l'approvisionnement de l'État. Elle donne ensuite la priorité au développement industriel et régional à long terme, puis aux autres objectifs nationaux. Cette politique générale s'applique enfin à tous les marchés publics, peu importe leur valeur.

19.10 Ce chapitre examine le processus d'approvisionnement du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) en ce qui a trait aux objectifs de développement industriel et régional et à d'autres objectifs connexes du gouvernement. Les questions touchant les objectifs gouvernementaux en matière de concurrence sont étudiées au chapitre 18. Ce chapitre ne portera pas sur les besoins opérationnels et les autres objectifs nationaux.

19.11 Pour examiner les liens qui existent entre les questions d'approvisionnement et les objectifs en matière de développement industriel et régional, nous formulons nos observations sous deux rubriques :

- les marchés publics qui découlent des grands projets de l'État, soit ceux dont le

coût estimatif est supérieur à 100 millions de dollars;

- les marchés publics dont le coût prévu est inférieur à 100 millions de dollars et l'application des politiques qui accordent la préférence aux fournisseurs canadiens.

Les grands projets de l'État

19.12 Les grands projets de l'État constituent un centre d'intérêt pour les politiques de développement industriel et régional qui, en raison même de leur importance, sont susceptibles d'intéresser les fournisseurs à prendre des mesures telles que construire de nouvelles installations au Canada, réaliser des transferts de technologie avec des partenaires canadiens, créer un réseau de sous-traitants dans différentes régions du Canada et offrir des perspectives d'affaires intéressantes aux entreprises canadiennes.

19.13 Aux fins de l'évaluation des propositions de fournisseurs dans le cadre des marchés qui découlent des grands projets de l'État, l'expression «retombées industrielles et régionales» désigne l'engagement d'un entrepreneur à se livrer à une quelconque opération commerciale ou à une autre activité économique, dans le cadre d'un marché. Quatre catégories générales de retombées sont jugées admissibles :

- l'effort de production, c'est-à-dire la teneur en éléments canadiens des biens et des services produits dans le cadre du marché;

- le transfert de technologie, c'est-à-dire l'importation d'une nouvelle technologie accompagnée de droits de propriété ou de brevets par une entreprise canadienne, technologie que l'on peut exploiter sur les marchés mondiaux ou dans certaines régions désignées;

- l'investissement, c'est-à-dire l'aménagement d'une installation ou le lancement d'un projet par un investissement direct dans l'industrie canadienne;

- d'autres avantages économiques indirects à long terme (notamment, les mesures compensatoires).

Le gouvernement vise à créer au Canada une activité économique viable et à long terme qui aura pour résultats des biens et des services compétitifs à l'échelle internationale.

19.14 En rattachant au processus d'approvisionnement certaines exigences en matière de développement industriel et régional, le gouvernement vise à créer au Canada une activité économique viable et à long terme qui aura pour résultats des biens et des services compétitifs à l'échelle internationale.

19.15 De concert avec le ministère des Approvisionnements et Services, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et, plus récemment, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien, les ministères chargés des projets planifient et administrent les grands projets de l'État par l'entremise de comités interministériels qu'ils président. Le ministère chargé du projet en assure la direction et se concentre sur les aspects opérationnels et techniques. Pour leur part, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien jouent le premier rôle dans la planification et le contrôle en matière de développement industriel et régional. Le MAS participe à l'élaboration de plans et de stratégies d'approvisionnement et administre les marchés. Les décisions clés sont approuvées par le Cabinet.

Objectifs et étendue de la vérification

19.16 Nous avons examiné les pratiques de gestion visant à ce que le processus d'approvisionnement, dans le cadre des grands

projets de l'État, serve à la réalisation des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs connexes du gouvernement.

19.17 Nous avons examiné les méthodes de gestion des risques utilisées dans le cadre des activités de planification des approvisionnements et, plus particulièrement, les aspects suivants :

- les pratiques d'approvisionnement et de développement industriel et régional d'autres pays;
- la marche à suivre pour évaluer l'efficacité de l'application de la politique et faire rapport à ce sujet;
- les modalités de gestion des risques inhérents à l'exécution d'un marché, tant sur le plan des coûts que sur celui du calendrier d'exécution.

19.18 À l'heure actuelle, le ministère des Approvisionnements et Services participe à l'administration de marchés qui découlent de plusieurs grands projets de l'État arrivés à divers stades d'achèvement des travaux et d'une valeur estimative totale de 23 milliards de dollars. Cette année, nous avons examiné un certain nombre de ces projets dont la valeur estimative atteignait quatre milliards de dollars. La plupart des autres ont trait à la défense et il en sera question dans notre Rapport de 1992.

19.19 Cette année, l'examen porte sur les projets suivants du ministère des Transports :

- Le Projet de modernisation des radars, un marché de 620 millions de dollars adjugé à la suite d'un appel d'offres et visant à moderniser les systèmes radar et de visualisation radar dans les aéroports canadiens. Ce projet était presque terminé au moment de notre vérification.
- Le Système d'atterrissage hyperfréquences, un projet visant la mise au point et l'installation de systèmes micro-ondes pour guider les avions à l'atterrissage dans les aéroports du Canada. Le gouvernement prévoit passer le marché principal avec un fournisseur, sans lancer d'appel d'offres. Au moment de notre vérification, on était à négocier le marché principal, dont le coût estimatif total s'élève à 450 millions de dollars.
- L'automatisation du système canadien de la circulation aérienne, projet de 700 millions de dollars visant à remplacer les systèmes de traitement de l'information des services de la circulation aérienne sur l'ensemble du territoire canadien. Au moment de notre vérification, le marché principal venait d'être adjugé à la suite d'un appel d'offres.

19.20 Nous avons également revu les activités de planification des approvisionnements qui appuient les objectifs de répartition régionale des dépenses pour la nouvelle station spatiale de l'Agence spatiale canadienne, dépenses qui devraient totaliser 1,2 milliard de dollars, entre 1988 et l'an 2000. En outre, nous avons effectué le suivi des constatations de notre vérification de 1988 du Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal de la marine canadienne, dont le coût estimatif s'élève à environ un milliard de dollars. Nous nous sommes également penchés sur les résultats de certaines études qui portent sur les pratiques d'autres pays en matière d'approvisionnement.

Observations

D'autres pays font aussi appel aux approvisionnements de l'État pour réaliser des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs connexes

19.21 Les États modernes sont de très gros acheteurs de biens et services. Ils cherchent souvent à tirer le meilleur parti de leur pouvoir d'achat pour atteindre des objectifs qui vont au-delà du simple achat de biens et de services nécessaires à leurs activités. Ils ont à leur disposition plusieurs moyens de réaliser ces objectifs, selon les particularités de chaque pays :

- Certains marchés publics ne sont ouverts qu'aux fournisseurs du pays, souvent pour des raisons de sécurité nationale. Les États-Unis, notamment, interdisent l'achat de certains produits étrangers par le ministère de la Défense; celui-ci doit adjuger les contrats de recherche et de développement de préférence à des fournisseurs américains. En outre, les navires de la marine américaine doivent être construits dans des chantiers navals américains et avec des composantes fabriquées aux États-Unis.

- Aux termes d'une loi américaine, The Small Business Set Aside, la politique d'approvisionnement favorise les petits fournisseurs des États-Unis. De plus, en vertu de la loi Buy American, les fournisseurs américains ont droit à une bonification de 6 p. 100 pour les produits américains, pourcentage qui peut s'élever à 12 p. 100 pour favoriser les petites entreprises situées dans des régions où le taux de chômage est élevé. Des accords de réciprocité exemptent certains pays, dont le Canada, des dispositions de cette dernière loi.

- Les fournisseurs étrangers peuvent être tenus d'offrir des avantages commerciaux pour compenser la teneur en éléments étrangers des marchés conclus avec un État, comme c'est le cas en Australie.

19.22 Certains accords internationaux, comme l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, limitent les gouvernements qui se servent de la politique d'approvisionnement pour réaliser leurs objectifs nationaux. Toutefois, ces accords ne régissent pas les marchés de biens dans certains secteurs importants comme la sécurité et la défense nationale, les pêches et les océans, les transports et les communications ainsi que tous les marchés de services.

19.23 Dans la mesure où les États étrangers visent des objectifs de développement industriel et régional par leur processus d'approvisionnement, le gouvernement du Canada peut juger nécessaire d'imposer un certain nombre d'exigences pour stimuler et protéger certains secteurs industriels dont les pouvoirs publics sont habituellement les principaux clients. Toutefois, de telles exigences de même que les barrières commerciales d'autres pays contribuent aux difficultés des entreprises canadiennes désireuses de percer sur les marchés étrangers.

Il faut déterminer la marche à suivre pour évaluer l'efficacité de l'application de la politique et des pratiques gouvernementales visant à favoriser le développement industriel par l'approvisionnement

19.24 Un certain nombre d'examens effectués au sein de l'administration fédérale ont contribué à modifier la politique et les pratiques d'approvisionnement visant à favoriser le développement industriel et régional. Citons, entre autres, les conclusions du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes en 1985 et le rapport provisoire du Groupe consultatif sur les avantages industriels en 1984.

19.25 Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie cherche à analyser et à préciser dans quelle mesure les objectifs de retombées industrielles et régionales ont été atteints au moyen des marchés adjugés à des maîtres d'oeuvres dans le cadre de grands projets de l'État. Toutefois, il n'y a pas eu d'évaluation officielle pour mesurer à quel point le processus d'approvisionnement permet de réaliser les objectifs à long terme de développement régional et industriel.

19.26 Une évaluation en bonne et due forme permettrait de mesurer l'ampleur des véritables retombées industrielles et régionales à long terme qui découlent de l'approvisionnement dans le cadre de grands projets de l'État. Elle permettrait, entre autres, de déterminer la viabilité à long terme des initiatives commerciales lancées au Canada dans le cadre de ces projets. Il serait important à ce sujet d'examiner les moyens d'accroître la compétitivité à long terme des entreprises ainsi

créées sur les marchés d'exportation. Au nombre d'éventuels obstacles, citons les différences de spécifications des produits, les politiques préférentielles d'achat pratiquées par d'autres pays et les récentes tendances mondiales à la réduction des nouvelles dépenses dans le secteur de la défense.

Il faut s'efforcer davantage de réduire les risques inhérents à l'exécution des marchés, comme les dépassements de coûts et les retards

19.27 Le recours au processus d'approvisionnement afin de poursuivre les objectifs de développement industriel et régional vise à étendre et à améliorer la compétitivité industrielle et la capacité d'exportation des entreprises canadiennes. Dans certains secteurs au pays, la base industrielle est relativement limitée et n'est pas également répartie dans toutes les régions. Ainsi, en cherchant à atteindre des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs gouvernementaux connexes par le processus d'approvisionnement dans le cadre des grands projets de l'État, il se peut que celui-ci choisisse des entrepreneurs ou que les maîtres d'oeuvres retiennent les services de sous-traitants dont les capacités sont plus limitées que s'il en était autrement. Il y a donc possibilité de certains risques d'exécution, tels que les dépassements de coûts et les retards.

Dans certains secteurs au pays, la base industrielle est relativement limitée et n'est pas également répartie dans toutes les régions.

19.28 Normalement, le processus d'appel d'offres, un des piliers de la politique d'approvisionnement de l'État, permet de réduire les risques d'exécution en fournissant l'occasion d'évaluer intégralement les capacités techniques, financières et administratives des soumissionnaires, puis d'adjuger le marché à celui qui est le plus compétent, à un prix concurrentiel. En outre, les maîtres d'oeuvres du secteur privé assument légalement ces risques en acceptant les conditions générales du contrat. Tel était le cas dans deux des projets que nous avons examinés, soit le Projet de modernisation des radars et l'Automatisation du système canadien de la circulation aérienne. Toutefois, il nous est apparu qu'il y a vraisemblablement plus de risques si, en poursuivant les objectifs de développement industriel et régional ou des objectifs connexes, le gouvernement :

- décide d'adjuger un marché non concurrentiel à un maître d'oeuvre en particulier, comme ce fut le cas pour le projet du Système d'atterrissage hyperfréquences et le projet connexe à l'aéroport de l'île de Toronto, lesquels sont décrits aux cas nos 1 et 2;

- établit un objectif de répartition régionale des dépenses susceptibles de limiter considérablement le choix de sous-traitants pour le maître d'oeuvre, comme il l'a fait avec le Projet de la station spatiale, décrit au cas no 3;

- oblige le maître d'oeuvre à engager un sous-traitant en particulier, comme il l'a fait avec le Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, décrit au cas no 4.

19.29 Les fonctionnaires et les entrepreneurs du secteur privé sont conscients de ces risques et font généralement des efforts pour les atténuer le plus possible.

19.30 Si leurs efforts contribuent à réduire les risques inhérents à l'exécution des marchés, nous n'en estimons pas moins qu'en choisissant des entrepreneurs sans lancer d'appels d'offres dans le but d'atteindre des objectifs de développement industriel et régional ou des objectifs gouvernementaux connexes, l'État devrait s'efforcer encore plus, avant d'adjuger le marché, de voir à limiter les risques. Il lui incombe par conséquent d'accorder plus d'attention à l'évaluation des capacités techniques, financières et administratives des fournisseurs, de leur offrir une aide technique, selon les besoins et lorsque la dépense en est justifiée, et de veiller à ce que les conditions générales du contrat

soient réalistes, compte tenu de la capacité des fournisseurs. Il faut également que les travaux de recherche et de développement du produit soient terminés, dans la mesure du possible, avant le début de la production et il faut prendre d'autres mesures pour faire en sorte que les besoins opérationnels de l'administration fédérale soient comblés à un coût raisonnable et sans retard.

19.31 Les cas suivants illustrent, d'une part, certains des risques inhérents à l'exécution des marchés, risques en partie attribuables au fait que la politique d'approvisionnement a servi à réaliser des objectifs de développement industriel et régional et des objectifs gouvernementaux connexes et, d'autre part, les efforts des fonctionnaires pour en atténuer les conséquences.

Cas nº 1. Le Système d'atterrissage hyperfréquences

19.32 Le Système d'atterrissage hyperfréquences est un système électronique de guidage qui permet aux avions d'atterrir avec précision. Il permet à un avion muni du dispositif nécessaire de s'aligner sur la piste et d'atterrir en toute sécurité dans des conditions de faible visibilité. Ce système a été adopté à l'échelle internationale en 1978 par l'Organisation de l'aviation civile internationale et il deviendra l'unique norme mondiale, d'ici l'an 2000. En 1985, le Conseil du Trésor a approuvé en principe l'adoption de ce système dans l'ensemble des aéroports du ministère des Transports. Le coût estimatif total de ce grand projet de l'État se chiffrait à quelque 450 millions de dollars en 1988.

19.33 La Politique de sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique encourage l'industrie canadienne à participer le plus possible aux activités de recherche et de développement parrainées par l'État en sciences et en technologie, pour favoriser l'innovation industrielle, contribuer à la compétitivité internationale des industries canadiennes et obtenir davantage de retombées pour l'économie canadienne.

19.34 En avril 1989, dans le plan d'approvisionnement élaboré pour le Système d'atterrissage hyperfréquences, un grand projet de l'État, par le ministère des Approvisionnements et Services et les ministères des Transports et de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, on recommandait de lancer un appel d'offres auprès des fournisseurs canadiens, en demandant d'assurer des retombées pour le développement industriel et régional et, plus particulièrement, une participation canadienne directe aux activités de développement technique et de fabrication. Le plan signalait que l'adjudication du marché à un fournisseur exclusif ne permettrait pas de choisir un entrepreneur en fonction de la qualité du produit, du prix et des délais de livraison, et ne garantirait pas l'optimisation des retombées industrielles et régionales.

La Politique de sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique encourage l'industrie canadienne à participer le plus possible aux activités de recherche et de développement parrainées par l'État.

19.35 En août 1989, le gouvernement a demandé qu'un certain fournisseur devienne maître d'oeuvre de ce projet, à condition qu'il puisse démontrer sa compétence dans le domaine. Ce choix visait à stimuler l'essor des industries de pointe et l'emploi dans une certaine région du pays. Le gouvernement avait l'intention d'adjuger un marché en 1990, la livraison du matériel devant commencer en 1992-1993. Le même fournisseur avait déjà conclu avec le gouvernement un marché non concurrentiel plus modeste pour l'exécution d'un travail technique semblable mais d'une portée plus limitée, à l'aéroport de l'île de Toronto, ce qui devait lui permettre de démontrer sa compétence dans ce domaine technologique. Or, il a éprouvé des difficultés à exécuter ce plus petit marché et a dit craindre que le travail de développement associé au grand projet de l'État soit plus important et plus

Le Système d'atterrissage hyperfréquences est un système électronique de guidage qui permet aux avions d'atterrir avec précision. Il permet à un avion muni du dispositif nécessaire de s'aligner sur la piste et d'atterrir en toute sécurité dans des conditions de faible visibilité (voir les cas nos 1 et 2, paragraphes 19.32 à 19.48).

coûteux que le gouvernement l'avait prévu et que les risques financiers pourraient être de taille.

19.36 Le gouvernement estime maintenant que la livraison du premier appareil dans le cadre de ce grand projet de l'État n'aura vraisemblablement pas lieu avant 1995. Au moment de notre vérification, le ministère des Transports examinait les possibilités qui s'offraient à la lumière de récentes estimations de coûts et de délais et des difficultés d'exécution éprouvées pendant la réalisation du plus petit marché dont fait état le cas nº 2. De cet examen ressortaient deux possibilités qui pourraient satisfaire aux exigences opérationnelles de ce ministère. La première consisterait à adjuger au fournisseur désigné par le gouvernement le marché pour le développement intégral de la phase I du Système d'atterrissage hyperfréquences au Canada. La deuxième serait de lancer un appel d'offres pour combler les besoins de la phase I de ce grand projet de l'État. Selon les dossiers du ministère des Transports, la seconde solution est la moins coûteuse et offre plus de souplesse pour ce qui est de la planification de l'exécution. Cependant, elle va à l'encontre de la directive de l'État.

19.37 Au mois d'août 1991, des fonctionnaires nous ont avisés que l'examen était terminé et que le ministère des Transports avait l'intention d'adjuger le marché relatif à ce grand projet de l'État au fournisseur désigné par le gouvernement, sous réserve qu'il installe et mette à l'essai de façon satisfaisante le matériel prévu dans le cadre du marché visant l'aéroport de l'île de Toronto décrit dans le cas nº 2, et sous réserve de l'approbation effective du Conseil du trésor et du succès des négociations du marché.

Cas nº 2. L'aéroport de l'île de Toronto

19.38 La planification pour l'installation du Système d'atterrissage hyperfréquences à l'aéroport de l'île de Toronto a débuté en 1986. Le ministère des Transports se devait d'installer ce système avant de réaliser le grand projet de l'État prévu (décrit au cas nº 1) parce qu'il était pressant d'améliorer la régularité et la sécurité du service aérien à cet aéroport et que le système d'atterrissage aux instruments alors en usage ne pouvait y être utilisé. Le ministère des Transports a précisé que le nouveau matériel devait être en place avant la fin de 1987.

19.39 En mai 1987, le gouvernement a fixé son choix sur un certain fournisseur, à qui a été adjugé un marché non concurrentiel pour l'installation du système à l'aéroport de l'île de Toronto. Cette décision avait été prise pour donner à ce fournisseur la chance de prouver sa compétence dans le domaine. Les fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services et du ministère des Transports avaient décelé et fait connaître d'importants risques financiers et techniques associés à l'adjudication de ce marché non concurrentiel.

19.40 En mai 1987, le ministère des Approvisionnements et Services a commencé le processus d'approvisionnement et négocié le marché en question avec le fournisseur. L'évaluation financière du fournisseur effectuée par le ministère faisait état, à l'époque, de risques financiers élevés pour l'État.

19.41 En décembre 1987, une autre société canadienne a annoncé qu'elle s'était portée acquéreur du fournisseur. Selon les fonctionnaires, cette action réduirait des risques financiers de l'État associés à l'adjudication directe du marché à ce fournisseur pour le matériel de l'aéroport de l'île de Toronto. En mars 1988, un marché à forfait non concurrentiel de 2,4 millions de dollars a été adjugé au fournisseur et la date de livraison a été fixée au mois de juin 1989. La nouvelle société mère du fournisseur a fourni une garantie d'exécution.

19.42 Au printemps de 1990, la société mère a déclaré faillite. Le fournisseur a par la suite procédé à une cession de ses biens pour cause de faillite.

19.43 En août 1990, un consortium a envisagé l'achat de certains éléments d'actif du fournisseur qui avait fait faillite. Conformément à un protocole d'entente conclu entre le ministère des Approvisionnements et Services et le consortium, ce dernier acceptait de poursuivre l'objectif de faire du fournisseur une entreprise électronique moderne qui se spécialise dans le matériel de navigation au sol, et à faire en sorte qu'elle devienne le centre canadien de l'excellence pour la conception, la mise au point et la fabrication du Système d'atterrissage hyperfréquences, y compris le mandat connexe d'exporter le produit dans le monde entier. Le gouvernement a aussi accepté de négocier avec ce seul fournisseur pour l'approvisionnement de la première phase du Système d'atterrissage hyperfréquences, le grand projet d'État dont il est question au cas nº 1. Par après, le consortium a acheté les éléments d'actif du fournisseur et les a amalgamés dans une nouvelle entité.

19.44 Le protocole d'entente prévoyait aussi que le marché initial relatif à l'aéroport de l'île de Toronto serait résilié par consentement mutuel et qu'un nouveau marché serait conclu avec le fournisseur. L'État avait déjà versé environ un million de dollars pour certains travaux terminés dans le cadre du marché initial. Le nouveau marché prévoyait le remboursement des coûts engagés jusqu'à ce qu'un marché à forfait puisse être négocié. Un marché provisoire d'un maximum de 3,2 millions de dollars a été émis. Le fournisseur prévoit maintenant qu'il lui en coûtera 7,5 millions pour terminer les travaux, ce qui portera éventuellement le coût estimatif total du projet à 8,5 millions de dollars.

19.45 De plus, selon le fournisseur, les travaux initialement prévus pour 1989 ne seront pas terminés avant 1992. Entre-temps, le gouvernement a loué du matériel analogue pour faire face aux besoins opérationnels urgents à l'aéroport de l'île de Toronto, et ce, à un coût de un million de dollars jusqu'au mois d'avril 1991.

19.46 Au moment de notre vérification, le MAS avait chargé un expert-conseil indépendant d'examiner si le fournisseur était capable de terminer les travaux prévus par le marché. Il a également demandé à cet expert-conseil d'évaluer les coûts d'achèvement des travaux et de juger si le calendrier d'exécution pour mener le projet à terme et installer le matériel était réaliste.

19.47 Une fois notre vérification terminée, l'expert-conseil a fait savoir qu'au chapitre de la gestion de projet et de la capacité technique, le fournisseur était supérieur à la moyenne dans

cette industrie et devrait être en mesure de mener le projet à terme sans que le coût dépasse le montant prévu de 7,5 millions de dollars. Il a également précisé qu'il y aurait probablement un léger décalage dans la livraison du matériel et a par ailleurs dit craindre que la quantité prévue d'essais du logiciel avant l'essai du système pourrait retarder considérablement la date d'achèvement des travaux. De plus, le ministère des Transports nous a informés qu'un marché à forfait de 7,1 millions de dollars a été négocié et approuvé par le Conseil du Trésor pour terminer le travail.

19.48 Voici les conclusions de notre analyse des cas nos 1 et 2 :

- Avant de passer des marchés non concurrentiels de recherche et de développement à certains fournisseurs dans le but de stimuler le développement industriel et régional ou d'atteindre des objectifs gouvernementaux connexes, on devrait s'assurer davantage que les coûts et la durée des travaux estimés par les fournisseurs sont réalistes, compte tenu de leurs capacités techniques et financières.

- Il y aurait lieu de réexaminer la pratique voulant que l'on adjuge des marchés à forfait pour des activités qui nécessitent d'importants travaux de recherche et de développement et dont les caractéristiques techniques ne sont pas définitives.

Cas no 3. Le Projet de la station spatiale

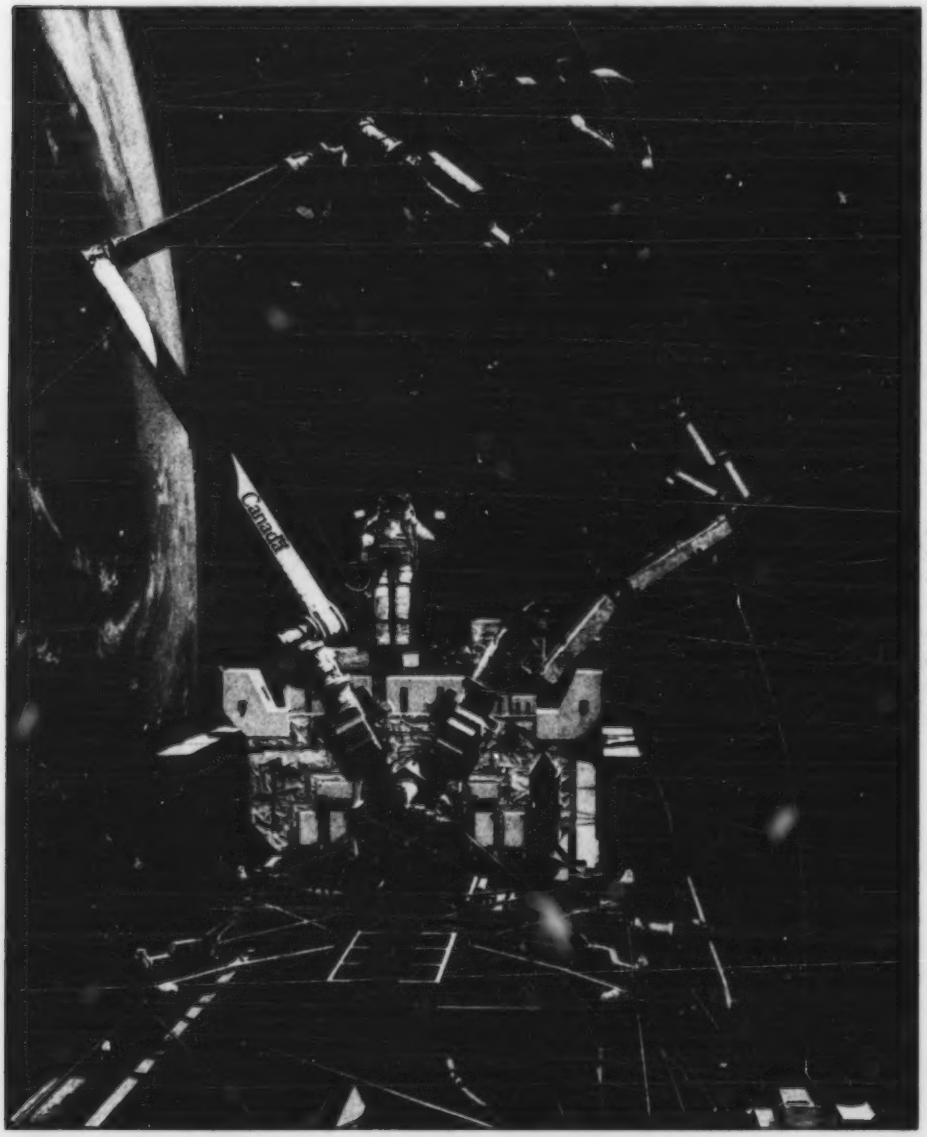
19.49 Le Projet de la station spatiale est une initiative internationale lancée par le gouvernement américain en vue de construire et de mettre en orbite une station de recherche spatiale. Sont associés à ce projet, outre les États-Unis, plusieurs pays européens, le Japon et l'Agence spatiale canadienne. Le gouvernement du Canada a amorcé des discussions avec le gouvernement des États-Unis à ce sujet au début des années quatre-vingt et, en 1988, a conclu un accord officiel de collaboration. La participation canadienne à ce projet est actuellement évaluée à 1,2 milliard de dollars d'ici l'an 2000.

19.50 La Politique de sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique encourage l'industrie canadienne à participer le plus possible aux activités de recherche et de développement parrainées par l'État en sciences et en technologie pour obtenir davantage de retombées pour l'économie canadienne.

19.51 Le Projet de la station spatiale est d'un grand intérêt pour le Canada, surtout parce que le secteur privé, les universités et les centres de recherche fédéraux et provinciaux pourraient ainsi utiliser les installations de la station spatiale et accélérer les travaux de recherche et de développement de pointe dans l'espace. Depuis le début, le gouvernement accorde une haute importance à la répartition des retombées de ce projet dans les diverses régions du pays.

Depuis le début, le gouvernement accorde une haute importance à la répartition des retombées du Projet de la station spatiale dans les diverses régions du pays.

19.52 En 1986, le gouvernement fédéral a annoncé son plan de dépenses de trois milliards de dollars pour l'ensemble du programme spatial, soit le Projet de la station spatiale, le Système de télédétection radar par satellite ainsi que la contribution fédérale au financement du Système de télécommunications mobiles par satellite. Il a indiqué que la participation à l'ensemble des projets du programme spatial devrait créer plus de 100 000 années-personnes d'emploi et que les retombées économiques pour le secteur privé pourraient atteindre huit milliards d'ici l'an 2000. Il a désigné un fournisseur, sans lancer d'appel d'offres, comme maître d'oeuvre du Projet de la station spatiale. La répartition régionale prévue des dépenses de l'État pour tous les projets liés au programme spatial devait être la suivante : provinces de l'Atlantique, provinces des Prairies et Colombie-Britannique, 10 p. 100 pour chaque région, et Québec et Ontario, 35 p. 100 chacune.



Le Projet de la station spatiale est une initiative internationale lancée par le gouvernement américain en vue de construire et de mettre en orbite une station de recherche spatiale. Sont associés à ce projet, outre les États-Unis, plusieurs pays européens, le Japon et l'Agence spatiale canadienne. La participation canadienne à ce projet est actuellement évaluée à 1,2 milliard de dollars d'ici l'an 2000 (voir le cas nº 3, paragraphes 19.49 à 19.57).

19.53 Une telle répartition régionale des dépenses relatives au Projet de la station spatiale présentait certains risques. Au Canada, peu de travaux du genre avaient déjà été effectués à l'extérieur de l'Ontario et du Québec, notamment dans les provinces de l'Atlantique. En mai 1988, le Conseil du Trésor a demandé que l'on prépare un rapport sur les plans en vue d'atteindre les objectifs de répartition régionale. Le maître d'oeuvre désigné par le gouvernement a été prié de constituer une équipe de cadres supérieurs des sociétés de l'industrie spatiale de partout au Canada qui étaient censées participer aux projets spatiaux à titre de sous-traitants principaux.

19.54 L'équipe a évalué la capacité des sociétés privées et, en novembre 1988, a proposé des objectifs qui, avec d'autres dépenses dans le domaine de l'espace, étaient semblables à ceux que le gouvernement avait déjà annoncés. Ces objectifs ont été approuvés par le Conseil du Trésor en mars

1989. L'équipe a également proposé un certain nombre de mesures visant à atteindre les objectifs de façon plus souple :

- La répartition des dépenses entre les régions serait fonction de la valeur totale des sommes engagées auprès de l'équipe industrielle, et non pas du nombre de marchés individuels.

- D'autres travaux de pointe, prévus par le maître d'oeuvre mais non directement liés au programme spatial, ont été inclus. Ils représentaient une part importante du pourcentage réservé à une certaine région du Canada où l'industrie spatiale était le moins présente.

- Dans le cas du Projet de la station spatiale et des projets du Système de télédétection radar par satellite et du Système de télécommunications mobiles par satellite, les objectifs régionaux ont été établis sous réserve que la technologie soit disponible au Canada et que les fournisseurs régionaux soient concurrentiels en matière de prix, de calendriers d'exécution et de capacité technique.

19.55 Un plan subséquent de mise en oeuvre décrivait les efforts de collaboration requis du secteur privé, des gouvernements provinciaux et des autres ministères et organismes fédéraux afin qu'on puisse développer une banque de fournisseurs qui ont les qualités requises. La réalisation des objectifs a été reliée à l'aide financière de divers organismes fédéraux pour accroître la disponibilité de sous-traitants compétents dans certaines régions du Canada.

19.56 En janvier 1990, le maître d'oeuvre et l'Agence spatiale canadienne se sont entendus sur les principes d'un protocole d'entente dont les détails n'avaient pas encore été mis au point au moment de notre vérification.

19.57 Notre analyse a révélé les faits suivants :

- Même si le gouvernement n'a pas lancé d'appels d'offres pour le marché principal relatif à ce grand projet de l'État dans un secteur de pointe de la plus haute importance, il a désigné comme maître d'oeuvre un fournisseur canadien très compétent dans le domaine de la technologie spatiale.

- Malgré les difficultés d'adjudication de certains marchés de haute technologie spatiale à des fournisseurs de certaines régions du Canada, le maître d'oeuvre désigné par le gouvernement et ses sous-traitants éventuels du secteur privé ont élaboré un plan d'achat réaliste. Ce plan précise que la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de répartition régionale de certains projets est conditionnelle à la disponibilité de la technologie spatiale et à la compétitivité des fournisseurs régionaux en matière de prix, de calendrier d'exécution et de capacité technique.

- Nous estimons que le gouvernement et les fournisseurs du secteur privé font au départ des efforts raisonnables pour atteindre les objectifs de l'État en matière de développement industriel et régional. Toutefois, les projets dans le domaine spatial en sont encore à leurs débuts et il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure ces premiers efforts permettront d'atteindre les objectifs du gouvernement.

Cas nº 4. Le Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal

19.58 Au chapitre 16 de notre Rapport de 1988, nous donnions les résultats de notre examen du Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal (TRUMP) de la marine canadienne, un grand projet de l'État. Nous observions alors un certain retard au chapitre de la vérification financière du marché, d'importants délais à certaines des étapes critiques du marché et des difficultés à respecter le calendrier d'exécution. Nous avions également signalé, à ce moment-là, que nous craignions que ces difficultés n'entraînent une escalade des coûts et d'autres retards, à mesure que le projet approchait de l'étape finale.

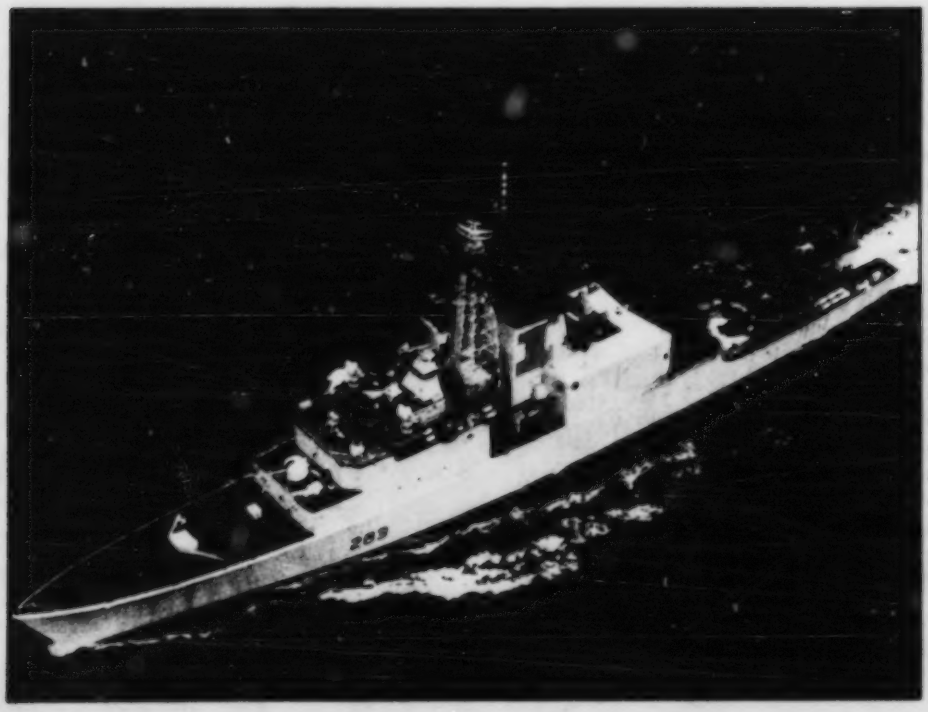
19.59 Cette année, nous avons conclu qu'il n'y a pas eu d'autres délais de vérification financière des marchés du ministère des Approvisionnements et Services en ce qui a trait au projet TRUMP. Nos commentaires sur la vérification des marchés au ministère se trouvent au chapitre 18 du présent rapport. Nous avons également examiné les antécédents et l'évolution de ce projet pour déterminer si on devait toujours s'inquiéter des retards et des dépassements de coûts.

En vertu de la Politique sur la construction des navires, la plupart des navires de l'État doivent être construits, modernisés ou réparés dans les chantiers navals canadiens.

19.60 Le projet TRUMP, qui vise à améliorer et à moderniser quatre destroyers de la marine canadienne, a été présenté pour la première fois au gouvernement en 1977. Il s'agit d'une remise en état des navires au milieu de leur vie utile et du remplacement de matériel âgé par du matériel plus moderne, notamment les systèmes de défense antiaérienne et antimissile de zone et un nouveau système de commande et de contrôle.

19.61 En vertu de la Politique sur la construction des navires, la plupart des navires de l'État doivent être construits, modernisés ou réparés dans les chantiers navals canadiens. En 1983, afin de répartir les projets entre les chantiers navals des diverses régions du pays, le gouvernement avait exigé que la partie du projet TRUMP exécutée en chantier soit confiée à un chantier naval en particulier, établi dans une certaine région qui ne participait pas aux autres grands projets de construction de navires de l'État, sous réserve qu'il soit possible de négocier une entente contractuelle satisfaisant entre le maître d'oeuvre du projet TRUMP et le chantier naval en question.

19.62 En 1984, un marché a été adjugé au soumissionnaire le plus bas pour l'étape de la définition de projet. En 1986, cette étape étant terminée, le ministère a octroyé le marché principal à ce même entrepreneur, sans lancer d'appel d'offres. Il a déclaré que cette décision



Le projet TRUMP, qui vise à améliorer et à moderniser quatre destroyers de la marine canadienne, consiste à remettre ces navires en état au milieu de leur vie utile et à remplacer le matériel âgé par du matériel plus moderne, notamment les systèmes de défense antiaérienne et antimissile de zone et un nouveau système de commande et de contrôle (voir le cas nº 4, paragraphes 19.58 à 19.69).

avait été prise dans l'intérêt national afin d'accélérer le processus d'adjudication du marché, de donner du travail à l'industrie des chantiers navals du Canada, qui était alors mal en point, et d'éviter d'adjuger des marchés aux maîtres d'oeuvres qui effectuaient déjà d'autres grands travaux de construction navale pour l'État.

19.63 Le marché principal a été attribué sous réserve de certaines conditions imposées par le gouvernement, soit que les travaux de construction navale pour les deux premiers navires soient confiés à un chantier naval en particulier et qu'un appel d'offres soit lancé auprès de l'industrie navale canadienne en ce qui a trait aux deux autres navires. Le marché principal était également régi par certaines dispositions incitatives sur le prix plafond visé, celui-ci étant fixé à 946 millions de dollars (dollars de 1984), sous réserve d'ajustements économiques et compte tenu du taux de change. Il accordait au maître d'oeuvre la responsabilité totale du projet. Aux termes du marché principal, le gouvernement assumait la responsabilité en cas de non-exécution du chantier naval.

19.64 Le marché des travaux de construction navale pour deux des navires a été adjugé en sous-traitance au chantier naval désigné par le gouvernement et le prix plafond a été fixé à 115 millions de dollars (dollars de 1984). En 1988, le maître d'oeuvre a lancé un appel d'offres pour les deux autres navires. Le même chantier naval a obtenu ce marché, en partie grâce à l'expérience et aux connaissances acquises en travaillant sur les deux premiers navires et en partie en raison des frais marginaux pour faire effectuer les travaux ailleurs. Le prix plafond du marché adjugé au constructeur a alors été porté à 235 millions (dollars de 1984) pour les quatre navires. Le chantier naval a obtenu une garantie de bonne exécution de 20 millions et un cautionnement de paiement de la main-d'oeuvre et des matériaux de 20 millions pour chacun des navires. Aux termes du marché principal, le gouvernement continuait d'être responsable en cas de non-exécution du chantier naval pour les quatre navires.

19.65 Vers 1989, plusieurs conflits avaient surgi entre les parties. À la fin de 1989 et en 1990, le ministère a tenté de négocier un règlement avec le maître d'oeuvre. Il lui a présenté en décembre 1990 une offre de règlement qui allégeait jusqu'à un certain point son fardeau sur le plan des coûts et du calendrier d'exécution. Toutefois, les parties n'ont pas réussi à en arriver à une entente. Ce projet de règlement ne comprenait aucune clause sur le dépassement de coûts prévu par le chantier naval, qui faisait l'objet d'une négociation distincte entre le gouvernement fédéral et celui de la province où est établi le chantier naval. Il a été entendu, durant les négociations, que le maître d'oeuvre serait libéré de la responsabilité des dépassements de coûts du chantier naval.

19.66 Dès avril 1991, le coût du marché pour le projet TRUMP, y compris les ajustements économiques ainsi que les modifications et les avenants au marché, avait grimpé à 1,3 milliard de dollars. Il y a eu des délais aussi bien sur le plan de la construction navale que des travaux associés aux systèmes de combat et le projet accusait un retard de 18 à 24 mois. Le 11 avril 1991, le maître d'oeuvre a intenté une poursuite judiciaire contre le gouvernement, le chantier naval désigné et les autres sous-traitants, leur réclamant des dommages-intérêts de 750 millions de dollars.

19.67 En juin 1991, le ministère et le maître d'oeuvre ont signé un protocole d'entente établissant les principes selon lesquels le conflit serait réglé avant la fin d'août 1991. Ce protocole prévoit l'abandon des poursuites contre le gouvernement, le chantier naval et tous les autres principaux sous-traitants. Il faisait aussi appel à une réorganisation majeure des ententes contractuelles entre les parties. Les négociations entre le ministère et le maître d'oeuvre se sont poursuivies, de même que des négociations distinctes entre le gouvernement fédéral et celui de la province où est établi le chantier naval. Le montant réel de l'augmentation des coûts dépendra de l'issue des négociations et du règlement final.

19.68 En juillet 1991, le gouvernement fédéral concluait avec ce même gouvernement provincial un accord de principe distinct, en vertu duquel les deux ordres de gouvernement financeraient le dépassement de coûts du marché conclu avec le chantier naval, dont le montant estimatif actuel est de 135 millions de dollars.

19.69 Puisque le ministère et le maître d'oeuvre en arriveront à un règlement final après notre vérification, nous nous limitons aux commentaires suivants :

- Il y a possibilité de risques inhérents à l'exécution d'un marché, plus particulièrement de dépassements de coûts et de retards, lorsque le gouvernement oblige l'entrepreneur principal à retenir les services d'un sous-traitant en particulier, sans lancer d'appel d'offres, à des fins de développement industriel et régional ou pour atteindre d'autres objectifs gouvernementaux connexes.

- En fournissant une garantie de bonne exécution pour les travaux du chantier naval, un sous-traitant important, le gouvernement a introduit un élément inhabituel dans sa relation contractuelle avec le maître d'oeuvre qui était censé avoir la responsabilité totale du projet. Cela a contribué aux longs conflits qui ont suivi et à l'entente financière avec le gouvernement de la province où est installé le chantier naval.

Politiques d'approvisionnement qui favorisent les fournisseurs canadiens

19.70 Selon les manuels de directives du ministère, l'objectif principal dans le cadre des marchés publics consiste à obtenir le meilleur rapport qualité/prix pour l'argent dépensé, grâce à une combinaison optimale de qualité, de délais et de coûts avantageux, compte tenu du cycle de vie utile des acquisitions. Par ailleurs, le gouvernement a pour politique, le cas échéant, de veiller à ce que les marchés publics souscrivent aux objectifs nationaux. Au fil des ans, le ministère a traduit ces objectifs du gouvernement en politiques et pratiques opérationnelles qu'il a intégrées à son processus d'approvisionnement.

19.71 Le Comité d'examen des acquisitions étudie tous les marchés publics d'une valeur de deux à 100 millions de dollars, ces marchés totalisant trois milliards par année. Des représentants des organismes centraux, des ministères d'orientation et des principaux ministères opérationnels siègent à ce comité présidé par le ministère. Celui-ci a pour objectif de tirer le meilleur parti des activités d'approvisionnement de l'administration fédérale, soit de voir bien au-delà des avantages immédiats qui découlent des achats et de favoriser le développement économique et social du Canada.

Afin de réaliser les objectifs nationaux, les politiques d'approvisionnement du ministère des Approvisionnements et Services accordent la préférence aux fournisseurs canadiens et favorisent le contenu canadien.

19.72 La plupart des politiques d'approvisionnement adoptées par le ministère au fil des ans afin de réaliser les objectifs nationaux accordent la préférence aux fournisseurs canadiens et favorisent le contenu canadien dans le cadre des marchés publics non régis par les accords commerciaux internationaux. Ces politiques de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens s'appliquent généralement aux marchés d'approvisionnement d'une valeur inférieure à 100 millions de dollars. Certaines peuvent également s'appliquer aux grands projets de l'État; cela est laissé à la discrétion du comité interministériel responsable. Il s'agit des politiques relatives à la construction des navires, à la sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique, aux groupes prioritaires, aux achats régionaux, à la prime

relative à la teneur en éléments canadiens et enfin, à la valeur canadienne ajoutée.

19.73 En vertu de la **Politique sur la construction de navires**, seuls les chantiers navals canadiens peuvent soumissionner dans le cadre de la plupart des appels d'offres lancés par l'État pour la construction de navires.

19.74 La **Politique de sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique** encourage l'industrie canadienne à participer le plus possible aux activités de recherche et de développement parrainées par l'État en sciences et en technologie, pour favoriser l'innovation industrielle, contribuer à la compétitivité internationale des industries et obtenir davantage de retombées pour l'économie canadienne.

19.75 En vertu de la **politique relative aux groupes prioritaires**, les marchés publics sont ouverts, dans la mesure du possible, aux seuls fournisseurs canadiens. Selon cette politique, il y a quatre groupes de fournisseurs, soit les entreprises de fabrication et de services qui ont leur siège au Canada; les agents qui ont leur siège au Canada et qui assurent un service après-vente; les autres agents qui ont leur siège au Canada; enfin, tous les autres, y compris les fabricants et les gouvernements étrangers. S'il y a trois fournisseurs ou plus dans la première catégorie, l'offre est lancée uniquement aux fournisseurs de ce groupe. Elle est ouverte aux autres groupes, par ordre de priorité, jusqu'à ce qu'un minimum de trois fournisseurs éventuels aient été trouvés.

19.76 Aux termes de la **Politique d'achats régionaux**, les bureaux régionaux du ministère des Approvisionnements et Services doivent acheter des biens et des services d'entreprises installées dans la région environnante. La majorité des acquisitions visées par cette politique sont des produits de série peu dispendieux et disponibles dans le commerce.

19.77 La **Politique de la prime relative à la teneur en éléments canadiens** ainsi que celle **relative à la valeur canadienne ajoutée** visent à stimuler le développement industriel au pays en rétribuant les fournisseurs selon l'importance du contenu canadien dans les produits qu'ils fournissent à l'État. La première impose une pénalité de 10 p. 100 de la teneur en éléments étrangers au prix de la soumission, lors de l'évaluation de soumissions concurrentes. La soumission retenue est celle qui arrive au prix rajusté le plus bas. La seconde s'applique aux marchés de biens non commerciaux adjugés à un fournisseur exclusif et prévoit une marge bénéficiaire plus élevée pour la teneur en éléments canadiens des matériaux, les travaux de recherche et de développement effectués au Canada et la sous-traitance dans certaines régions du Canada. Cette marge bénéficiaire est restreinte à un maximum de 5 p. 100 des coûts de tout marché auquel elle s'applique.

Objectifs et étendue de la vérification

19.78 En examinant l'application des politiques de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens dans le cadre du processus d'approvisionnement, nous nous sommes intéressés de façon plus particulière au mécanisme du Comité d'examen des acquisitions et à l'application de la politique relative aux groupes prioritaires. Plus particulièrement, nous nous sommes demandés s'il y avait une marche à suivre pour évaluer le montant des frais marginaux et des avantages découlant de l'application de cette politique et s'il y avait des mesures permettant de déterminer et de gérer les risques inhérents à l'exécution des marchés au chapitre des coûts et du calendrier d'exécution. Nous examinerons d'autres politiques de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens lors de futures vérifications.

Observations

Il faut se donner les moyens d'évaluer l'efficacité de l'examen des acquisitions à titre de mécanisme permettant de réaliser les objectifs de la politique de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens

19.79 Le Comité d'examen des acquisitions étudie chaque année des marchés projetés

d'une valeur totalisant quelque trois milliards de dollars. Toutefois, étant donné que ses recommandations ne sont ni classées par catégories, ni résumées, il n'existe aucun moyen de déterminer de manière systématique le nombre total ou la valeur totale des marchés qui ont été identifiés comme pouvant répondre aux objectifs de développement industriel et régional ou encore la nature des retombées prévues. Le secrétariat du Comité n'est pas informé si les marchés ont été adjugés ou dans quelle mesure ceux-ci reflètent les recommandations du Comité. Ce genre d'information permettrait de jeter les assises d'un meilleur système d'examen des acquisitions et d'en évaluer l'efficacité.

19.80 En outre, selon une vérification interne du ministère, un fort pourcentage des projets examinés par le Comité d'examen des acquisitions ont été offerts à un fournisseur exclusif lorsque, de toute évidence, il n'y en avait qu'un seul en mesure d'offrir les biens ou les services en question. Dans pareils cas, les possibilités d'obtenir d'autres retombées industrielles et régionales sont minces, mais le comité prend pourtant environ quatre semaines à rendre sa décision. Le rapport de vérification interne recommandait que le comité n'examine qu'un échantillonnage des marchés adjugés à des fournisseurs exclusifs afin d'améliorer l'efficacité du processus d'approvisionnement.

Il faut s'efforcer davantage de réduire les risques inhérents à l'exécution des marchés

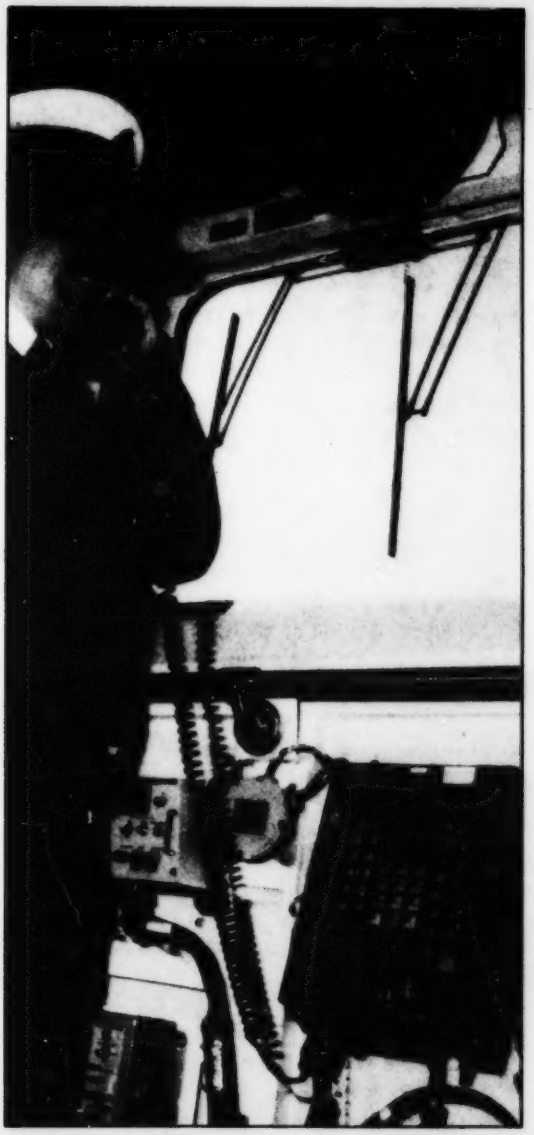
19.81 Le but principal des politiques de traitement préférentiel en matière d'approvisionnement est d'appuyer les entreprises canadiennes. Par conséquent, les appels d'offres lancés dans le cadre de ces marchés s'adressent généralement aux fournisseurs canadiens. La base industrielle dans certains secteurs au pays étant relativement limitée, l'application de ces politiques risque d'entraîner l'adjudication de marchés pour certains projets complexes à des entreprises canadiennes qui ont une moins grande capacité par rapport à d'autres. Cela peut être à l'origine de certains risques inhérents à l'exécution des marchés, comme les dépassements de coûts et les retards. On s'efforce généralement d'atténuer les conséquences de ces risques, mais avant d'adjuger les marchés, on devrait veiller davantage à évaluer les compétences des fournisseurs, à leur fournir l'aide technique nécessaire lorsque la dépense est justifiée, et à s'assurer que les conditions générales du marché soient réalistes, en tenant compte de la capacité du fournisseur. Il faut aussi veiller, dans la mesure du possible, à ce que les travaux de recherche et de développement du produit soient terminés avant de passer à la production et à assurer la coordination des petits contrats de recherche avec les grands projets auxquels ils se rapportent.

19.82 Au cours de notre examen d'un échantillon discrétionnaire de marchés publics de 400 millions de dollars, nous avons relevé trois cas où les conséquences des risques inhérents à l'exécution de ces marchés pourraient être importants. Les cas nos 5, 6 et 7 font état de ces risques et des efforts consentis par les fonctionnaires pour en atténuer les conséquences.

Cas no 5. Le Système intégré de communications des navires

19.83 Au début des années soixante-dix, le ministère de la Défense nationale a élaboré le concept du Système intégré de communications des navires (SHINCOM), système de communication de point à point plus rapide, plus efficace et moins coûteux à installer que ceux alors utilisés sur les navires de guerre. À la fin des années soixante-dix, le ministère de la Défense nationale a obtenu l'approbation pour mettre au point ce système. Il était prévu que le système serait installé dans le cadre de futurs projets de modernisation des navires de la marine canadienne, comme celui des frégates canadiennes de patrouille et celui de révision et de modernisation de la classe Tribal, deux grands projets de l'État.

19.84 Puisque la Politique de sous-traitance dans les domaines scientifique et technologique encourage l'industrie canadienne à participer le plus possible aux travaux de recherche et de développement parrainés par l'État en sciences et en technologie, l'appel d'offres pour le



Le concept du Système intégré de communications des navires (SHINCOM) a été élaboré au début des années soixante-dix. Système de communication de point à point, il serait plus rapide, plus efficace et moins coûteux que ceux qui étaient alors utilisés sur les navires de guerre. Le système est actuellement en place sur les frégates canadiennes de patrouille et les destroyers canadiens qui font présentement l'objet de travaux de modernisation (voir le cas nº 5, paragraphes 19.83 à 19.93).

développement du SHINCOM a été lancé uniquement auprès des fournisseurs au pays. Le marché a été adjugé à un fournisseur en février 1982 contre un prix ferme de 6,3 millions de dollars et une date de livraison fixée au mois de juillet 1984. Pour le fournisseur, ce marché représentait un projet ambitieux, bien différent de ses activités antérieures, soit la production de composantes individuelles de dispositifs destinés à l'avionique et aux instruments de vol.

19.85 Le produit a été livré en juillet 1985, un an après la date d'échéance, et accepté avec une liste de lacunes. Il y avait eu dépassements de coûts et, puisqu'il s'agissait d'un marché à forfait, le fournisseur avait dû absorber les coûts supplémentaires.

19.86 Pendant que ce fournisseur travaillait à la mise au point du Système intégré de communications des navires, le grand projet de l'État des frégates canadiennes de patrouille débutait. En 1983, on prévoyait y installer un système de communication doté de caractéristiques identiques à celles du SHINCOM. En février 1984, avant que le marché de mise au point de ce système ne soit terminé, un sous-traitant affecté au Projet des frégates canadiennes de patrouille a passé avec le fournisseur un marché à forfait de 2,8 millions de dollars pour l'ingénierie du système. Le travail comprenait la préparation de plans de production et la conception de méthodes de fabrication et de méthodes d'essais. La livraison était prévue pour le mois d'août 1985. Cinq ans plus tard, le projet n'était toujours pas terminé; une partie de la documentation relative aux systèmes a dû être révisée avant que le ministère client ne l'accepte. Encore une fois, le fournisseur a dû assumer des dépenses non spécifiées, dépassant la valeur du marché.

19.87 En juillet 1986, les travaux de développement et d'ingénierie n'étant pas encore terminés, un sous-traitant du Projet des frégates canadiennes de patrouille a conclu un autre marché à forfait de 24 millions de dollars avec ce fournisseur pour la fabrication de six systèmes intégrés de communications des navires. La date de livraison prévue du premier système était mars 1988; celui-ci a été livré en novembre 1989 avec une liste de failles sur lesquelles se sont entendues les parties.

Le système a maintenant été installé et il fonctionne, bien que certaines failles persistent. Le montant estimatif de la perte du fournisseur, pour ce marché seulement, se chiffrait à 18 millions de dollars.

Les travaux de développement et d'ingénierie n'étant pas encore terminés, un sous-traitant a conclu un autre marché à forfait avec le fournisseur pour la fabrication.

19.88 Par la suite, le fournisseur a obtenu trois autres marchés à forfait pour la production. L'un d'eux portait sur la production de quatre SHINCOM pour le Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, un grand projet de l'État, et a été adjugé par le maître d'oeuvre du projet. Un autre, passé directement par le ministère, visait la production de 14 versions compactes du système pour installation sur des navires de guerre canadiens plus petits. Le troisième, conclu avec le sous-traitant du Projet des frégates canadiennes de patrouille, visait la production de six autres systèmes.

19.89 Son carnet de commandes rempli, mais quelque peu limité sur le plan des capitaux et par la taille de son entreprise, le fournisseur a commencé à chercher un associé. En 1988, une société étrangère a acheté toutes les parts de l'entreprise; en 1989, une autre société étrangère a pris le contrôle de la nouvelle société mère. En septembre 1989, la nouvelle direction de l'entreprise a examiné tous les marchés. Les dépassements de coûts entraînés par les travaux relatifs au Système intégré de communications des navires et à d'autres marchés, ainsi que des changements apportés aux conventions comptables, s'étaient traduits par une perte nette de 72 millions de dollars.

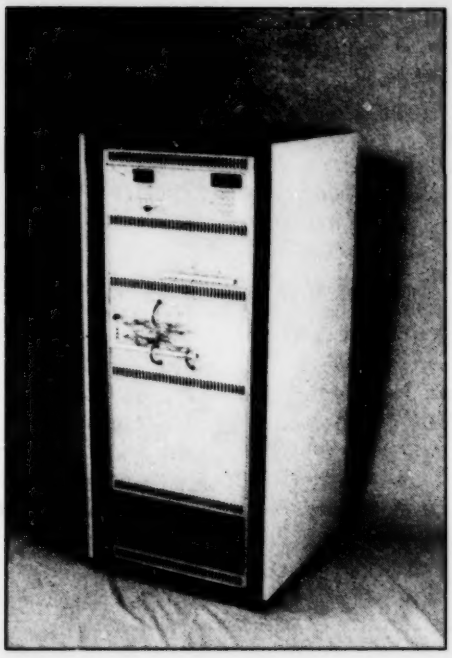
19.90 À la fin de 1989, la nouvelle direction a examiné la situation et rencontré les fonctionnaires fédéraux. Elle a établi qu'il fallait 40 millions de dollars de plus pour terminer les travaux en cours qui découlaient des marchés publics. Elle voulait également un assouplissement des spécifications du SHINCOM. À ce moment-là, le nouveau propriétaire envisageait diverses possibilités.

19.91 En avril 1990, le fournisseur a fait faillite, en raison notamment des dépassements de coûts associés aux marchés du système. Le syndic de faillite s'est entendu avec le ministère pour poursuivre quelques travaux prévus par divers marchés. Il a fallu attendre près de six mois avant la vente en bloc de l'actif à une autre entreprise en octobre 1990. C'est alors que le ministère a passé un marché prévoyant le remboursement des coûts avec le nouveau propriétaire afin de déterminer les mesures à prendre pour corriger les lacunes des SHINCOM, de mener à terme la production de certains systèmes sur lesquels les travaux avaient déjà débuté et de préparer un plan et un devis pour construire les autres systèmes. Le ministère prévoit confier la fin des travaux au nouveau propriétaire moyennant un marché à forfait. L'État assumera la différence entre les coûts réels et les coûts prévus pour les travaux relatifs au système intégré de communications des navires dans les marchés entre le fournisseur et les entrepreneurs chargés du Projet des frégates canadiennes de patrouille et du Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal.

19.92 Notre analyse a révélé les points suivants :

- Lorsque le marché pour la mise au point du système a été adjugé à ce fournisseur, l'obligation de respecter les calendriers de construction navale et de modernisation dans le cadre des deux grands projets de l'État laissait trop peu de temps pour permettre la mise au point méthodique de ce système.

- La passation d'un simple marché à forfait pour la mise au point d'un système particulier et complexe n'offrait pas suffisamment de souplesse pour permettre de venir à bout des problèmes de conception et autres qui devaient être résolus avant que les activités d'ingénierie et de production ne puissent commencer.



Le Comité d'examen des acquisitions du ministère a recommandé d'inviter des fournisseurs canadiens à présenter des propositions, prévoyant des retombées industrielles pour le Canada, dans le cadre d'un projet d'acquisition de matériel de radiogoniométrie pour le compte du ministère des Transports (voir le cas nº 6, paragraphes 19.94 à 19.98).

19.93 À la suite de notre vérification, un représentant du fournisseur nous a déclaré qu'à son avis, traiter en même temps avec plus d'un maître d'oeuvre pour un même système était source de problèmes pour le système interne de gestion de programme du fournisseur. Nous n'avons pas vérifié le bien-fondé de cette opinion.

Cas nº 6. Acquisition de matériel de radiogoniométrie pour les aéroports

19.94 En 1985, le Comité d'examen des acquisitions a recommandé d'inviter des fournisseurs canadiens à présenter des propositions, prévoyant des retombées industrielles pour le Canada, dans le cadre d'un projet d'acquisition de matériel de radiogoniométrie pour le compte du ministère des Transports.

19.95 Le ministère des Transports avait déjà fait une partie des travaux de développement, mais le fournisseur retenu aurait à terminer le travail de conception et passer à l'étape de la production. On a choisi la proposition du plus bas soumissionnaire canadien — 1,8 million de dollars — aux coûts les plus avantageux, compte tenu du cycle prévu de vie utile, et dont la teneur en éléments canadiens était la plus élevée.

19.96 Toutefois, il s'agissait d'une entreprise qui n'avait à l'époque qu'une expérience restreinte de ce genre de matériel. Pour cette raison, et aussi parce que le marché prévoyait d'importants travaux de développement, le ministère a jugé que les risques étaient élevés. Pour les réduire le plus possible, il a divisé le marché en deux parties, la première pour réaliser la conception et la production d'un système prototype, et la seconde, une option pour la production de 20 systèmes. L'option serait exercée uniquement après que le premier système aurait subi avec succès tous les essais de conception et les épreuves de fonctionnement sur le terrain.

19.97 Les essais du premier système ont montré que celui-ci comportait de graves lacunes de conception. En se fondant sur l'analyse effectuée à l'époque, le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Transports ont reporté la date de livraison du prototype et ce dernier a aussi décidé d'offrir au fournisseur une aide technique.

Au début de 1988, le fournisseur livrait un prototype acceptable et le gouvernement exerçait son option d'acheter les 20 autres systèmes. Par la suite, le fournisseur a obtenu un autre marché du ministère des Transports pour fournir 40 systèmes de plus.

Le marché était formulé de façon à ce que les travaux de développement soient terminés et approuvés avant que ne commence la production.

19.98 Dans ce cas, le gouvernement a reconnu les risques et a pris les mesures pour les réduire le plus possible. Le marché était formulé de façon à ce que les travaux de développement soient terminés et approuvés avant que ne commence la production. Le ministère client a fourni une aide technique supplémentaire à l'entrepreneur lorsque celui-ci a éprouvé des difficultés de conception du produit.

Cas nº 7. Acquisition de véhicules de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs en cas d'écrasement

19.99 En 1986, le ministère des Approvisionnements et Services a adjugé à deux fournisseurs canadiens de deux régions différentes du pays des marchés pour fournir des véhicules de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs en cas d'écrasement destinés à être utilisés dans les aéroports exploités par le ministère des Transports. Les marchés portaient sur un total de 68 véhicules d'intervention rapide dont le coût s'élevait à 22,1 millions de dollars. Le premier marché, touchant 34 véhicules, a été adjugé au fournisseur A en avril 1986, tandis que le second, pour les 34 autres véhicules, était octroyé au fournisseur B en septembre 1986.

19.100 Le ministère ainsi que le ministère des Transports ont dit craindre que le fournisseur B n'ait pas la compétence requise pour s'acquitter du travail. En outre, les fonctionnaires du ministère des Transports auraient souhaité adjuger le projet entier au fournisseur A qui, à leur avis, possédait les connaissances nécessaires.

19.101 En décidant de fractionner le besoin entre les deux fournisseurs, le gouvernement cherchait à atteindre d'autres objectifs, c'est-à-dire réduire le risque de retard de livraison, créer une deuxième source d'approvisionnement, encourager le développement technologique et créer d'autres possibilités d'emploi. À la suite de ce fractionnement, le prix total du marché pour l'ensemble des véhicules était de 22,1 millions de dollars au lieu de 20,3 millions, montant initialement soumissionné par le fournisseur A.

19.102 Le Conseil du Trésor a approuvé le marché avec le fournisseur B, sous réserve des conditions suivantes :

- avant l'adjudication du marché, le fournisseur B devait avoir les connaissances en ingénierie et pouvoir compter sur un personnel expérimenté en matière de gestion de la production de façon à satisfaire aux exigences du ministre des Approvisionnements et Services;

- le marché avec le fournisseur B devait contenir une clause précise de résiliation dans le cas où les connaissances et le personnel ne resteraient pas en place pendant la durée du marché ou si les premiers véhicules à être produits échouaient aux essais et à l'inspection requis;

- une nouvelle approbation devait être sollicitée auprès du Conseil du Trésor si on proposait de verser des paiements anticipés au fournisseur B.

19.103 Le 10 septembre 1986, le gouvernement a conclu un marché avec le fournisseur B. À ce moment-là :

- les fonctionnaires du ministère des Transports et du ministère des Approvisionnements et Services ont continué de faire savoir qu'ils doutaient que le fournisseur B ait les connaissances en ingénierie, en production ou en gestion de

projet nécessaire pour mener le marché à terme de façon satisfaisante;

- le rendement du fournisseur B, dans le cadre d'un marché différent mais connexe pour la conception et la production d'un certain matériel destiné au ministère des Transports, n'était pas encore jugé satisfaisant;

- le ministère des Approvisionnements et Services avait embauché un expert-conseil au début de septembre 1986 pour déterminer si le fournisseur B avait la capacité de conception technique et les connaissances requises pour la conception, le développement et la fabrication des véhicules commandés.

19.104 Huit mois après la signature du marché, le fournisseur B a avisé le gouvernement qu'il ne pourrait pas exécuter le marché tel que convenu et a demandé que celui-ci soit résilié par consentement mutuel. En invoquant la clause de résiliation pour défaut d'exécution, le gouvernement aurait pu mettre fin au marché 45 jours après avoir avisé le fournisseur qu'il manquait à ses engagements. Plutôt, il lui a versé 290 000 $ et a mis fin au marché. Le ministère a fait savoir que ce paiement lui permettrait d'accepter une offre de durée limitée du fournisseur A pour la production de tous les véhicules initialement adjugés au fournisseur B.

19.105 En mai 1987, le marché initial avec le fournisseur A pour 34 véhicules a été modifié pour inclure la totalité du besoin de 68 véhicules, contre un coût total de 21,3 millions de dollars, soit environ un million de plus que la soumission initiale de ce fournisseur pour l'ensemble des 68 véhicules.

19.106 À la suite de notre examen de ce cas, le fournisseur B nous a informés qu'à son avis, il était tout à fait capable d'exécuter le travail et qu'il avait dû mettre fin au marché en raison des difficultés qu'il éprouvait dans ses rapports avec les fonctionnaires à cette époque. Nous n'avons pas vérifié le bien-fondé de cette opinion.

19.107 Notre analyse révèle les faits suivants :

- Ce projet portait aussi bien sur des travaux de développement que de production. Pour réduire les risques inhérents à l'exécution du marché dans ce genre de projets, il y aurait eu lieu de les diviser en deux étapes, la première pour le développement du produit et du prototype et la seconde pour la production comme telle. On aurait pu ensuite lancer des appels d'offres pour la production et diviser le marché entre deux fournisseurs.

- En poursuivant les objectifs de développement industriel et régional ou des objectifs du gouvernement connexes par le processus d'approvisionnement, l'État peut décider d'adjuger un marché à un fournisseur qui, de l'avis de ses fonctionnaires, pourrait ne pas être en mesure de l'exécuter entièrement. Dans un tel cas, il devrait décider, avant de passer le marché, s'il est prêt ou non à offrir à ce fournisseur une aide technique, selon les besoins et dans la mesure où la dépense en serait justifiée, afin de lui permettre de s'acquitter de façon satisfaisante de ses obligations contractuelles.

Certains aspects de la politique d'approvisionnement qui favorisent les fournisseurs canadiens sont complexes à administrer et risquent d'entrer en conflit

19.108 Selon une analyse interne du ministère des Approvisionnements et Services, les politiques de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens sont, dans l'ensemble, complexes et lourdes à administrer. Cette analyse indiquait également que les fournisseurs estiment que l'application de la Politique de la prime relative à la teneur en éléments canadiens et de celle relative à la valeur canadienne ajoutée est compliquée et se sont plaints au ministère au sujet de l'obligation de fournir des renseignements détaillés sur la teneur en éléments canadiens et étrangers de leurs soumissions. En outre, une étude interne du ministère, que nous avons vérifiée, arrivait à la conclusion que la politique relative à la

valeur canadienne ajoutée n'était pas du tout efficace et était considérée comme une petite bonification sans effet sur le comportement des fournisseurs.

19.109 La complexité de la politique relative aux groupes prioritaires et la distinction établie entre les groupes de fournisseurs plutôt que selon le produit offert réduisent l'efficience du processus d'approvisionnement. En outre, les fournisseurs sont de plus en plus diversifiés, comportant aussi bien des activités de fabrication que des activités d'agences de fournisseurs de l'extérieur. Les critères qui permettent de déterminer ce qui constitue de la fabrication, et donc, si un fournisseur a le droit de faire partie du premier groupe de priorité, varient au sein du ministère.

19.110 Différentes politiques peuvent également entrer en conflit les unes avec les autres sous certains rapports. Par exemple, la Politique d'achats régionaux peut faire en sorte que des agents canadiens installés en région et qui importent des marchandises de fabricants étrangers aient la préférence par rapport à des fabricants canadiens établis ailleurs. Cela va à l'encontre de la politique relative aux groupes prioritaires, qui vise à donner la préférence aux fabricants canadiens.

Il y a lieu d'évaluer la rentabilité de la politique de traitement préférentiel des agents canadiens

19.111 Puisque la politique relative aux groupes prioritaires vise à accorder la préférence aux agents canadiens par rapport aux fabricants étrangers, il est important pour le ministère d'établir des marches à suivre ou des lignes directrices pour déterminer ce qu'il en coûte de plus à l'État en raison de l'application de cette politique, le cas échéant, ainsi que la valeur ajoutée à l'économie canadienne par l'achat auprès d'agents canadiens.

19.112 Selon la politique du ministère, lorsque des achats d'une valeur de plus de deux millions de dollars entraînent des coûts supplémentaires, on doit démontrer que les avantages qui en découlent justifient ces coûts, et, soit que l'économie canadienne ne bénéficierait pas de ces avantages sans soutien, soit que l'achat en question permet de tirer parti d'une occasion stratégique. Pour les achats de moins de deux millions de dollars, il n'existe aucune politique ministérielle comparable. Toutefois, la politique du ministère dit bien que si d'après les connaissances et l'expérience antérieure de l'agent d'approvisionnement, les prix soumissionnés pour un produit ne représentent pas une valeur juste pour l'État, l'agent devrait annuler ou rejeter toutes les soumissions. Cette décision devrait être bien étayée dans le dossier relatif au marché.

19.113 Nous n'avons pas été en mesure de recenser, dans le système du ministère, tous les marchés adjugés à des agents canadiens dans le cadre de la politique préférentielle. À notre avis, de tels renseignements sont essentiels pour que le ministère puisse évaluer la rentabilité de cette politique préférentielle dans la poursuite des objectifs nationaux du gouvernement.

19.114 En l'absence d'information sur les agents dans le système du ministère et dans le but de tenter d'évaluer le coût supplémentaire que cette politique entraîne pour le Canada, nous avons examiné un échantillon discrétionnaire de marchés de pièces de rechange évalué à 60 millions de dollars. Nous avons choisi une gamme de produits dans laquelle des agents canadiens, qui importent leurs produits de fournisseurs étrangers, semblent particulièrement actifs en tant que fournisseurs de l'administration fédérale canadienne.

19.115 Selon notre examen de l'information fournie par les agents et faisant partie des dossiers du ministère, les prix payés par le ministère à ces agents comprennent une tranche d'environ 16 p. 100 pour couvrir leurs coûts administratifs et leur marge bénéficiaire. Il y a lieu d'évaluer le montant des frais supplémentaires et des avantages de l'application de cette politique de traitement préférentiel.

19.116 Initiatives du ministère. Un examen est en cours en vue de simplifier et de

rationaliser les diverses politiques de traitement préférentiel des fournisseurs canadiens.

19.117 Au moment de notre vérification, le ministère proposait une nouvelle politique relative aux groupes prioritaires qui ne comprendrait que deux groupes, le premier regroupant les produits et les services fabriqués ou rendus au Canada et le second, tous les autres produits et services. Cette nouvelle politique aurait pour but d'éliminer la pratique qui consiste à accorder la préférence aux agents canadiens. Le ministère a aussi proposé de mettre un terme à la Politique de la prime relative à la teneur en éléments canadiens et à la politique relative à la valeur canadienne ajoutée.

Recommandations générales

19.118 Afin d'accroître la confiance du public en ce qui a trait à l'équité et à l'accessibilité du processus d'approvisionnement de l'État, on devrait, le cas échéant, faire davantage appel au processus d'appel d'offres, un des piliers de la politique d'approvisionnement de l'État.

19.119 Avant d'adjuger des marchés non concurrentiels ou de lancer des appels d'offres restreints en vue de stimuler le développement industriel et régional, d'accorder un traitement préférentiel à des fournisseurs canadiens ou de réaliser des objectifs gouvernementaux connexes, le gouvernement devrait examiner plus à fond les facteurs suivants pour réduire les risques inhérents à leur exécution, notamment les dépassements de coûts et les retards :

- **évaluer les capacités techniques, administratives et financières des fournisseurs choisis;**
- **offrir aux fournisseurs choisis l'aide technique requise, lorsque la dépense en est justifiée;**
- **s'assurer que les estimations des fournisseurs au sujet des coûts et du calendrier d'exécution soient réalistes, compte tenu de leur capacité;**
- **s'assurer, si possible, dans le cadre des projets d'approvisionnement, que les travaux de recherche et de développement du produit soient terminés de façon satisfaisante et aient fait l'objet d'essais concluants avant de passer aux travaux d'ingénierie et de production proprement dits;**
- **envisager l'opportunité de conclure des marchés à forfait pour les travaux qui comportent une part importante de recherche et de développement, lorsque les caractéristiques techniques ne sont pas définitives.**

19.120 Si la politique de traitement préférentiel des agents canadiens se poursuit, il faudrait se donner les moyens d'évaluer les coûts supplémentaires et les avantages de l'application de cette politique.

19.121 Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie devrait, dans le cadre de son mandat, évaluer l'efficacité de l'application de ses politiques et pratiques visant à contribuer au développement régional par les activités d'approvisionnement. L'envergure d'une telle évaluation devrait relever de ce ministère et être réalisable.

Commentaire du ministère : *Le ministère reconnaît que la concurrence est un des piliers de la politique d'approvisionnement de l'État et il essaie d'atteindre les objectifs de concurrence, d'équité et d'accessibilité pour appuyer les objectifs de ses ministères clients. Le ministère a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives destinées à stimuler la concurrence, par exemple, les occasions d'affaires par invitation à soumissionner et les préavis d'adjudication de contrat annoncés au tableau d'affichage électronique des projets de marchés et dans la publication Marchés publics.*

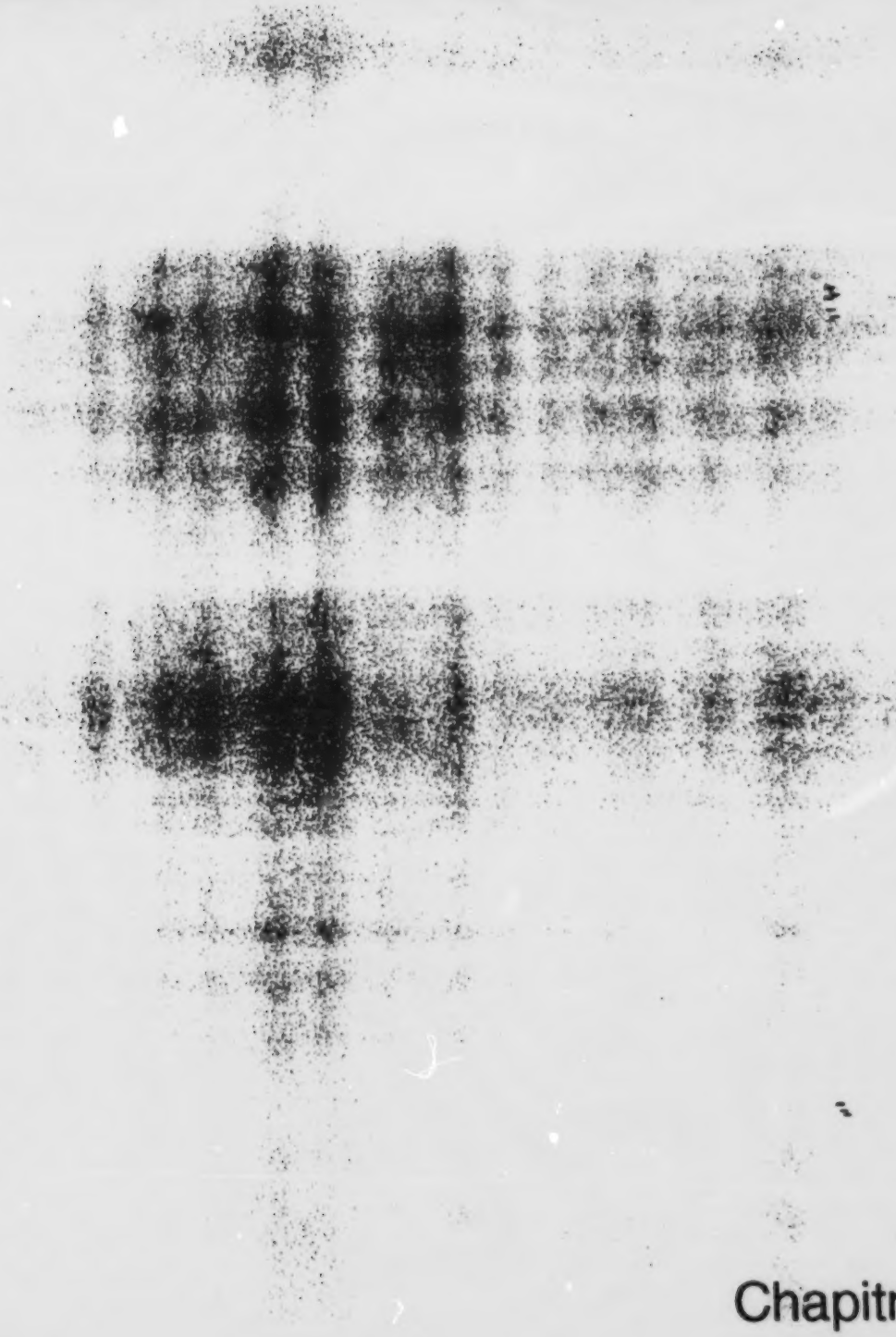
Le ministère continuera d'offrir aux ministères clients des conseils, une aide et des services spécialisés dans le domaine des marchés et s'assurera que toutes les activités d'approvisionnement se déroulent conformément aux règlements et aux politiques du gouvernement sur les marchés.

En collaboration avec les ministères clients et avec d'autres organismes, le ministère continuera de limiter le plus possible les risques inhérents à l'exécution des marchés en évaluant les capacités techniques, administratives et financières du fournisseur choisi, en s'assurant que l'estimation du fournisseur au sujet des coûts et du calendrier d'exécution du marché est réaliste et en choisissant le type de contrat le plus approprié, en particulier lorsque le marché comprend des travaux de recherche et de développement et que les caractéristiques techniques ne sont pas définitives. Le ministère continuera de s'assurer que la meilleure approche en ce qui concerne l'adjudication des marchés est suivie lorsqu'une partie du travail relève du domaine de la recherche et de développement de produit.

Tel que constaté par le vérificateur général, le ministère a procédé à une analyse interne de la politique d'approvisionnement favorisant les Canadiens. L'analyse a donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle politique simplifiée en ce qui a trait aux groupes prioritaires. La nouvelle politique donne préférence aux biens et aux services canadiens au lieu de faire des distinctions entre les genres de fournisseurs.

***Commentaire du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie par rapport à la recommandation du paragraphe 19.121** : Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

***Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor** : Le Secrétariat du Conseil du Trésor est actuellement à revoir et à mettre à jour sa politique de gestion des approvisionnements. Cette mise à jour a pour objectif entre autres d'établir un meilleur cadre d'analyse et d'évaluation des propositions afin que l'approvisionnement serve au développement industriel et régional. Le cadre proposé encouragera l'usage sélectif, judicieux et rentable du processus d'approvisionnement. Il comprendrait des critères d'évaluation des risques inhérents à l'exécution des projets.*



Chapitre 20

Le Secrétariat d'État
Langues officielles et traduction
Le Bureau de la traduction

Le Secrétariat d'État
Langues officielles et traduction

Le Bureau de la traduction

Points saillants

20.1 Depuis 1985, le Bureau de la traduction est grandement affecté par les mesures de réduction d'effectif et par l'obligation de recourir, dans une plus grande mesure, à la sous-traitance. Le pourcentage de sous-traitance devra atteindre 50 p. 100 en 1994. De 1986 à 1991, il passait de 20 p. 100 à 42,6 p. 100. Le Bureau de la traduction évolue dans un environnement changeant alors qu'il est à définir ses orientations et le type d'organisation qu'il veut devenir (paragraphes 20.15 à 20.37).

20.2 Nos calculs indiquent que les coûts directs de production de la traduction du Secrétariat d'État sont plus élevés que ceux du secteur privé. Ils correspondent à 27,3 cents alors qu'ils sont de 18,3 cents dans le secteur privé. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet écart, tels : la productivité, les salaires et avantages sociaux et la structure régionalisée du Secrétariat d'État (20.47 à 20.50).

20.3 Considérant que le Secrétariat d'État ne répartissait pas ses coûts indirects aux opérations de traduction, il ne pouvait pas les suivre de près pour mieux repérer les économies potentielles (20.52 à 20.54).

20.4 Dans notre Rapport de 1984, nous recommandions que des normes quantitatives de production soient établies pour suivre le rendement des traducteurs. Toutefois, la direction a plutôt préconisé l'utilisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs individuels. Bien que nous ayons noté une augmentation du rendement des traducteurs de niveau TR2, de 20 mots à l'heure depuis 1983, le rendement de 75 p. 100 d'entre eux se situait en deçà d'un niveau repère de 200 mots à l'heure. Nous estimons que si ce rendement avait été atteint, cela aurait engendré des économies annuelles de 1,9 million de dollars. De plus, les traducteurs ont très peu d'incitation à produire le meilleur rendement possible (20.65 à 20.73).

20.5 Le Bureau de la traduction n'est pas en mesure d'expliquer la baisse globale de la qualité de la traduction à laquelle il fait face depuis 1987. Par conséquent, il ne peut prendre les mesures correctives appropriées (20.83 à 20.92).

20.6 Après plus de cinq ans d'efforts et des frais d'opération annuels d'environ 2,5 millions de dollars, le ministère ne bénéficie toujours pas d'un système d'information de gestion qui lui fournirait, en temps opportun, l'information dont il a besoin pour gérer avec le souci de l'économie et de l'efficience (20.96 à 20.99 et 20.176 à 20.181).

Points saillants (suite)

20.7 L'absence de stratégie appropriée de gestion des ressources humaines, dans un contexte de réduction d'effectif et d'accroissement du recours à la sous-traitance, a entraîné au sein du Bureau des pertes de compétences et des changements dans la tâche qui peuvent expliquer le niveau de productivité atteint et la baisse de qualité (20.105 à 20.116).

20.8 Notre consultation menée auprès des employés du Bureau de la traduction indique que le climat de travail qui y règne est médiocre. Bien que le personnel ait clairement identifié des effets négatifs du recours à la sous-traitance sur son travail, il en déplore davantage la gestion que le fait d'y recourir (20.122 à 20.127).

20.9 Compte tenu de l'absence d'analyse complète, la direction n'était pas en mesure de se prononcer sur les avantages ultimes de la sous-traitance (20.129 à 20.133).

20.10 Nous avons constaté que, depuis 1988-1989, la sous-traitance avait permis de réaliser des économies annuelles moyennes de 7,5 millions de dollars au niveau des coûts directs. Cependant, ce calcul ne tient pas compte des répercussions du recours à la sous-traitance sur les ressources humaines et sur la qualité de la traduction. Nous sommes d'avis qu'une meilleure gestion des opérations et des ressources humaines aurait réduit les répercussions négatives liées à la sous-traitance, ce qui aurait eu pour effet d'accroître de façon importante l'efficience du Bureau de la traduction (20.137 à 20.141).

20.11 Le processus d'accréditation des traducteurs manque de rigueur et l'application de sanctions aux entrepreneurs est inéquitable (20.151 à 20.154, 20.160 et 20.161).

20.12 L'information destinée au Parlement, dans la Partie III du Budget des dépenses, est incomplète (20.187 à 20.190).

Table des matières

Paragraphe

Aperçu général

Mandat du Secrétariat d'État et objectif du Bureau de la traduction 20.13
Historique et évolution du mandat 20.15
Activités clés et ressources 20.20

Objectif et étendue de la vérification 20.25

L'environnement depuis 1985 20.32
Des changements importants dans l'environnement du Bureau de la traduction, depuis 1985, créent un climat d'incertitude (20.32)

La gestion du Bureau de la traduction 20.38

Les coûts de la traduction 20.40
Le système de coût de revient ne permet pas de connaître le coût global du mot traduit à l'interne et en sous-traitance (20.42)
Les coûts directs de production de la traduction au Secrétariat d'État sont plus élevés que dans le secteur privé (20.47)
Réduction potentielle des coûts indirects (20.52)
Le coût global interne est supérieur au prix du marché (20.59)

Le rendement 20.62
L'absence de normes de rendement quantitatives ne permet pas au Bureau de la traduction de déterminer si le rendement atteint un niveau d'efficience acceptable et de définir les possibilités d'amélioration (20.65)

Satisfaction des clients et qualité des textes traduits 20.75
Le niveau de satisfaction des clients demeure élevé (20.81)
Le Bureau de la traduction n'est pas en mesure d'expliquer la baisse globale de la qualité des traductions (20.83)
Le Bureau de la traduction n'est pas à même de prendre les mesures correctives appropriées (20.89)

L'information de gestion 20.94
L'information de gestion dont dispose la direction ne lui permet pas de gérer avec un souci de l'économie et de l'efficience (20.96)

La gestion des ressources humaines 20.101
L'absence de stratégie appropriée de gestion des ressources humaines, dans un contexte de réduction d'effectif et d'accroissement du recours à la sous-traitance, a entraîné des pertes de compétences et des changements dans la tâche qui peuvent expliquer le niveau de productivité atteint et la baisse de qualité (20.105)

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Le climat de travail	20.118
En général, le climat de travail qui règne actuellement au Bureau de la traduction est médiocre (20.122)	
La gestion de la sous-traitance	
Justification du recours à la sous-traitance : les coûts et les avantages	20.129
Le Secrétariat d'État n'a pas procédé à une analyse qui pouvait faire ressortir les coûts-bénéfices ainsi que les avantages et désavantages, pour ses ressources humaines et pour son organisation, du recours à la sous-traitance tout en maintenant la qualité des traductions (20.132)	
Les économies attribuables à la sous-traitance	20.135
Au niveau des coûts directs, le recours à la sous-traitance a permis des économies annuelles moyennes de 7,5 millions de dollars pour les trois dernières années (20.137)	
À tout considérer, la sous-traitance a-t-elle été avantageuse? (20.138)	
Perspectives d'avenir : les facteurs économiques à considérer (20.142)	
Accréditation et répertoire des entrepreneurs en traduction	20.148
Le processus d'accréditation manque de rigueur (20.151)	
Au cours de 1990, le Comité d'accréditation n'a été saisi que de 11 des 24 dossiers d'entrepreneurs qui n'avaient pas respecté les délais de livraison à au moins quatre reprises (20.159)	
Le Comité d'accréditation applique les sanctions de façon inéquitable (20.160)	
Le Comité d'accréditation est très peu sévère envers les entrepreneurs qui ne respectent pas les exigences des contrats (20.162)	
Le Secrétariat d'État ne dispose pas d'une information essentielle à une gestion efficiente du recours à la sous-traitance (20.166)	
Planification et implantation du système d'information de gestion	20.170
Le Système d'information opérationnelle ne satisfait pas aux besoins des utilisateurs (20.176)	
L'information destinée au Parlement	20.183
Indicateurs de rendement importants non divulgués (20.185)	
Information incomplète (20.187)	
L'évaluation de programme	20.192

Table des matières (suite)

Pièces

20.1 Organigramme du Secrétariat d'État
20.2 Importance monétaire et années-personnes, 1990-1991
20.3 Événements extérieurs qui ont influencé les opérations du Bureau de la traduction depuis 1985
20.4 Répartition du volume de mots traduits en langues officielles
20.5 Composition des coûts internes et de sous-traitance
20.6 Comparaison des coûts directs de production, Secrétariat d'État et secteur privé, 1990-1991
20.7 Sommaire du coût du mot traduit à l'interne
20.8 Répartition, par niveau, des traducteurs oeuvrant en traduction en langues officielles, mars 1991
20.9 Satisfaction globale exprimée par les clients, 1990-1991
20.10 Évaluation de la qualité des traductions en langues officielles, par niveau
20.11 Sommaire des départs et de l'embauche de traducteurs en langues officielles, de 1985-1986 à 1990-1991
20.12 Répartition de la tâche des traducteurs oeuvrant en traduction en langues officielles
20.13 Répartition de la tâche du personnel de soutien oeuvrant en traduction en langues officielles
20.14 Perception face à l'état du climat de travail, mai 1991
20.15 Perception face à l'évolution du climat de travail depuis 1988
20.16 Critères à considérer dans la décision de faire ou de faire faire
20.17 Économies réalisées au niveau des coûts directs grâce à la sous-traitance

Le Secrétariat d'État
Langues officielles et traduction

Le Bureau de la traduction

Aperçu général

Mandat du Secrétariat d'État et objectif du Bureau de la traduction

20.13 Le Secrétariat d'État a pour mandat de renforcer le sentiment d'appartenance des Canadiens, de les aider à mieux définir et célébrer leur identité et de leur permettre de participer pleinement, dans l'une ou l'autre langue officielle, aux dimensions éducatives, sociales, économiques, politiques et culturelles de la vie canadienne.

20.14 Comme l'énonce la Partie III du Budget des dépenses du Secrétariat d'État, l'objectif de l'activité Traduction est de «fournir des services de traduction et d'interprétation et de normaliser la terminologie pour le Parlement ainsi que les ministères et organismes fédéraux afin de permettre au gouvernement fédéral de communiquer dans les deux langues officielles».

Historique et évolution du mandat

Depuis toujours, le Bureau de la traduction a joué un rôle certain de chef de file dans le domaine de la traduction et de la linguistique.

20.15 La *Loi sur le Bureau de la traduction*, de 1934, plaçait le Bureau de la traduction sous l'égide du Secrétaire d'État. En 1987, une modification à cette loi ajoutait au mandat du Bureau la prestation de services d'interprétation, l'interprétation gestuelle et la terminologie.

20.16 De 1939 à 1965, le Bureau a connu une augmentation graduelle de la demande de traduction. Par suite de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* (1969), de nouveaux besoins et la demande croissante ont forcé le Bureau à intensifier son recrutement et à étendre ses opérations à ses bureaux régionaux, surtout au Québec.

20.17 Donc, de 1969 à 1974, l'augmentation du volume de mots a été spectaculaire. Cependant, de 1985 à 1991, le volume total de mots traduits, y compris la traduction multilingue et celle des opérations régionales, est passé de 290 à 313 millions de mots, soit une augmentation de 8 p. 100 en six ans : une croissance relativement faible. Le ministère estime que la demande atteindra 324 millions de mots en 1993-1994.

20.18 En 1982, la politique du Conseil du Trésor faisait du Bureau de la traduction un organisme de services communs. Tous les ministères et les organismes nommés aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* devaient donc avoir recours au Secrétariat d'État pour leurs services de traduction.

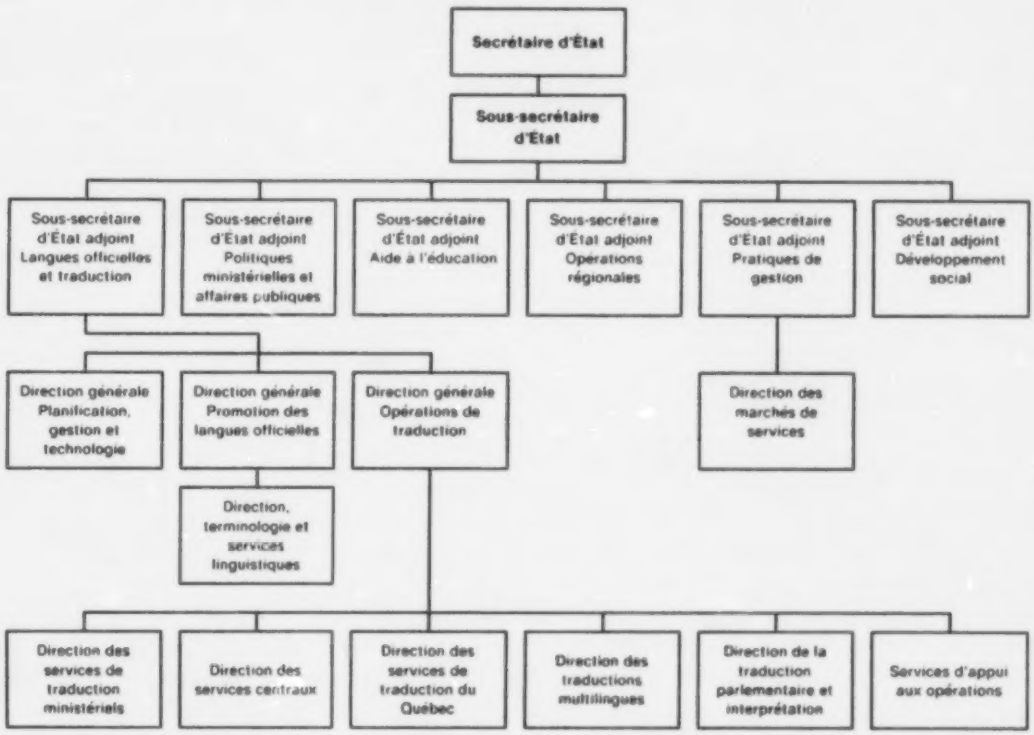
20.19 Depuis toujours, le Bureau de la traduction a joué un rôle certain de chef de file dans le domaine de la traduction et de la linguistique. Il a exercé et exerce encore une influence considérable sur la profession des traducteurs et dans le développement de l'industrie de la traduction qui contribue à maintenir des normes élevées quant à la qualité des traductions au Canada.

Activités clés et ressources

20.20 La pièce 20.1 illustre les activités du ministère, qui s'exercent à l'intérieur d'une structure regroupant six secteurs. Les

Pièce 20.1

ORGANIGRAMME DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT
au 31 mars 1991



fonctions décrites dans la *Loi sur le Bureau de la traduction* sont confiées au Secteur langues officielles et traduction ainsi qu'aux bureaux régionaux. Le Secteur langues officielles et traduction comprend : Opérations de traduction, Terminologie et services linguistiques, Planification, gestion et technologie (appelée aussi Administration et projets spéciaux).

20.21 En 1990-1991, 42,6 p. 100 du volume total de mots traduits (tel qu'indiqué au paragraphe 20.17, soit 313 millions de mots) a été confié à des entrepreneurs du secteur privé.

20.22 Les opérations de traduction se répartissent en six directions dont la principale, la Direction des services de traduction ministérielle, compte 27 unités de travail. Ces unités, qui comprennent 52 p. 100 des années-personnes des Opérations de traduction en langues officielles, sont localisées dans des ministères et des organismes du gouvernement situés dans la région de la Capitale nationale et sont responsables d'environ 60 p. 100 du volume de mots traduits en langues officielles. En janvier 1991, 16 des 27 unités de travail faisaient déjà appel à la sous-traitance dans une proportion supérieure à 50 p. 100.

20.23 Comme l'indique la pièce 20.2, les dépenses de traduction se sont élevées à environ 108,5 millions de dollars, en 1990-1991, et on a utilisé 1 252 années-personnes. Ces chiffres ne comprennent pas les opérations de traduction régionales, estimées à environ 4,5 millions de dollars et à 96 années-personnes.

20.24 Le service de Terminologie facilite le travail de recherche de nombreux utilisateurs, notamment les traducteurs, les interprètes et les rédacteurs de la fonction publique, ainsi que les entrepreneurs en traduction et le grand public. La direction de la Planification, gestion et technologie est principalement chargée d'offrir des services de soutien aux opérations.

Objectif et étendue de la vérification

20.25 La vérification avait pour objectif général de déterminer si l'on gérait les activités du Bureau de la traduction avec le souci de l'économie et de l'efficience et si l'on avait instauré des méthodes appropriées pour en évaluer l'efficacité et en faire rapport.

20.26 Nous avons examiné la gestion du Bureau en tenant compte de l'apport de la sous-traitance. Cette activité occupe une place de plus en plus importante dans la réalisation des opérations de traduction et elle entraîne des changements qui ont des répercussions sur l'organisation et sur l'optimisation des ressources. Nous avons vérifié les aspects les plus importants de la gestion du Bureau de la traduction : les coûts, l'efficacité opérationnelle vue sous l'angle de la productivité globale et du rendement des traducteurs, et les résultats reliés à la satisfaction des clients et à la qualité de la traduction. Nous avons aussi examiné l'information de gestion et la gestion des ressources humaines. De plus, nous avons effectué un sondage afin de mieux connaître le climat de travail qui régnait au printemps 1991.

20.27 Au cours de notre examen de la gestion de la sous-traitance nous avons particulièrement analysé sa justification, les économies qu'elle a permises, de même que l'accréditation et le répertoire des entrepreneurs. En outre, nous avons revu la planification et la mise en place du système d'information de gestion. Enfin, nous avons analysé les renseignements inscrits dans la Partie III du Budget des dépenses et l'évaluation de programme que le Secrétariat d'État a achevée en 1989.

Pièce 20.2

SECRÉTARIAT D'ÉTAT
IMPORTANCE MONÉTAIRE ET ANNÉES-PERSONNES
1990-1991

	RÉEL	
	Années-personnes	en milliers de dollars
CRÉDITS		
1 Dépenses de fonctionnement	2 535	197 669
5 Subventions et contributions		367 262
Crédits législatifs		2 324 270
Total du Secrétariat d'État	2 535	2 889 201
RESSOURCES AFFECTÉES À LA TRADUCTION		
Opérations de traduction	1 066	88 150
Terminologie et services linguistiques	130	7 676
Administration et projets spéciaux	56	12 709
TOTAL DES RESSOURCES AFFECTÉES À LA TRADUCTION	1 252	108 535

20.28 Nous avons axé notre vérification sur le domaine de la traduction en langues officielles puisqu'il regroupe, à lui seul, environ 81 p. 100 des ressources humaines du Secteur langues officielles et traduction (à l'exception de Promotion des langues officielles). De plus, c'est en traduction en langues officielles que le recours à la sous-traitance s'est le plus accru depuis 1985. Dans la mesure où les données nous le permettaient, nous avons procédé à des analyses qui couvraient la période de 1985-1986 à 1990-1991.

20.29 Compte tenu de leur importance moindre, nous n'avons pas inclus dans l'étendue de notre vérification les activités des Opérations régionales, de l'interprétation, de la Direction multilingue et les Services de terminologie. Toutefois, dans le calcul des coûts, nous avons considéré les activités des Opérations régionales et de la Direction multilingue.

20.30 Nous avons interviewé les cadres responsables des Opérations de traduction et les membres du personnel, à divers niveaux de l'organisation. Nous avons longuement discuté avec les gestionnaires de services de traduction d'un certain nombre d'entreprises des secteurs parapublic et privé et avec des entrepreneurs qui desservent le Bureau de la traduction.

20.31 Nous avons examiné les rapports de vérification interne, les rapports d'études qui se rapportent au Bureau de la traduction et les documents qui traitent des activités du Bureau que nous avons jugés nécessaires.

L'environnement depuis 1985

Des changements importants dans l'environnement du Bureau de la traduction, depuis 1985, créent un climat d'incertitude

20.32 La pièce 20.3 décrit les événements extérieurs qui ont influencé les opérations du Bureau de la traduction, depuis 1985. Ces quatre événements modifient de façon importante le contexte opérationnel dans lequel évolue le Bureau et soulèvent plusieurs questions quant au type d'organisation qu'il est appelé à devenir.

Le Bureau se retrouve dans une situation où il réalise plus de 40 p. 100 de ses opérations par l'entremise de la sous-traitance.

20.33 En 1991, le Bureau se retrouve dans une situation où il réalise plus de 40 p. 100 de ses opérations par l'entremise de la sous-traitance. De plus, des projets pilotes sont présentement en cours pour permettre éventuellement aux ministères de choisir entre le Bureau de la traduction et le secteur privé lorsqu'ils requièrent des services de traduction. Ainsi, le Bureau devra de plus en plus tenir compte du rendement du secteur privé. C'est là un revirement important puisque pendant une quinzaine d'années, jusqu'en 1985, le secteur privé a servi de soupape pour permettre au Bureau d'absorber le surplus de travail. À partir de 1985, le secteur privé a été considéré comme partenaire dans la réalisation des objectifs du Bureau. Aujourd'hui, la présence du secteur privé exige de l'organisation une

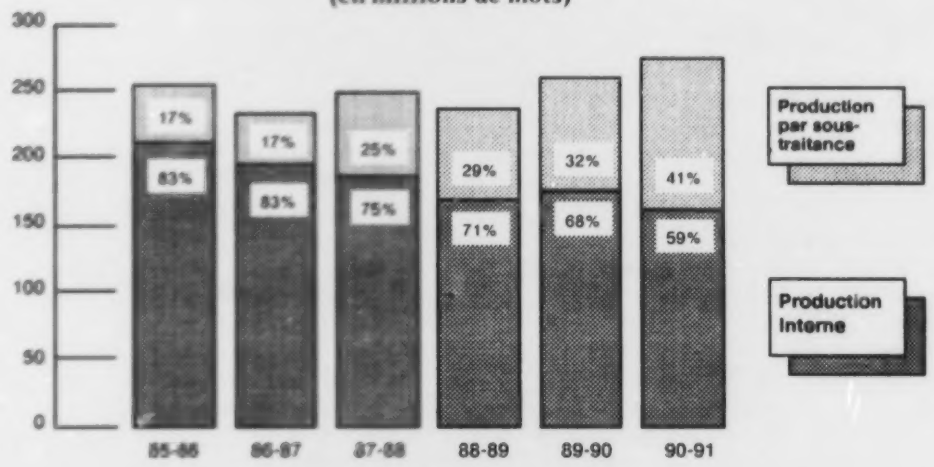
Pièce 20.3

ÉVÉNEMENTS EXTÉRIEURS QUI ONT INFLUENCÉ LES OPÉRATIONS DU BUREAU DE LA TRADUCTION DEPUIS 1985

Octobre 1985	Le Bureau met en oeuvre un plan quinquennal de réduction de l'effectif. Cette réduction doit être compensée par un accroissement du recours à la sous-traitance.
Décembre 1989	Le Conseil du Trésor demande au Secrétariat d'État de porter de 35 à 50 p. 100 le volume de traduction confié au secteur privé et, parallèlement, de réduire l'effectif du Bureau de la traduction d'environ 80 années-personnes, d'ici 1993-1994, tout en assurant le maintien de la qualité.
Novembre 1990	Le Livre blanc sur «Fonction publique 2000» recommande de permettre aux ministères l'accès direct au secteur privé pour les services de traduction.
Mars 1991	Le Bureau effectue une réduction supplémentaire de 65 années-personnes pour donner suite aux restrictions énoncées dans le Budget fédéral de 1991.

Pièce 20.4

RÉPARTITION DU VOLUME DE MOTS TRADUITS EN LANGUES OFFICIELLES (1)
(en millions de mots)



(1) *Ne comprend pas la traduction aux Opérations régionales*

stratégie concertée qui lui permette de définir ses orientations et les moyens qu'elle compte prendre pour y arriver.

20.34 Afin de recenser les moyens qui permettraient à l'organisation d'ajuster ses ressources et ses opérations aux exigences du Conseil du Trésor, la Direction générale des opérations de traduction créait, en mars 1990, un groupe de travail appelé *Stratégies 1991-1994*. Dix sous-groupes de travail ont formulé des recommandations importantes qui portent sur le maintien de la qualité, la simplification des procédés et l'apprentissage, par le personnel, de nouvelles façons de faire. Quelques-unes ont été récemment mises en oeuvre. Toutefois, en juillet 1991, dans la majorité des cas, la mise en oeuvre des recommandations en était au stade de la planification et demeurait fonction des ressources disponibles.

20.35 De 1985 à 1991, plusieurs changements ont eu lieu dans les opérations de traduction en langues officielles en ce qui concerne le volume de travail et les ressources. D'une part, malgré des fluctuations annuelles, le volume de traduction en langues officielles seulement s'est maintenu à 250 millions de mots. D'autre part, toujours en langues officielles seulement, le Bureau a été amputé de 307 années-personnes, soit une réduction de 23 p. 100.

20.36 Le recours à la sous-traitance répondait à un objectif du gouvernement de réaménager des ressources entre les secteurs public et privé et devait engendrer des économies. Au sein du Bureau de la traduction, la sous-traitance a compensé la réduction des années-personnes. Pour ce qui est de la traduction en langues officielles, la pièce 20.4 illustre la mesure dans laquelle la sous-traitance s'est accrue de façon continue, depuis 1985-1986. Alors que le secteur privé traduisait 44,4 millions de mots, sa part aujourd'hui s'élève à 113,7 millions de mots. Ainsi, en 1990-1991, 41 p. 100 du volume de la traduction en langues officielles était réalisé par l'entremise de la sous-traitance. Les dépenses annuelles pour des contrats de traduction sont passées de 6,4 à 21,6 millions de dollars au cours des six dernières années.

20.37 Le Bureau de la traduction évolue dans un environnement changeant alors même qu'il tente de définir le type d'organisation qu'il veut devenir et que son avenir semble incertain. Nous avons tenu compte de ces facteurs lors de notre vérification.

La gestion du Bureau de la traduction

20.38 La gestion des opérations exige des données sur les coûts et le rendement. Comme nous l'énoncions dans l'étude spéciale sur l'efficience dans l'administration fédérale, publiée dans notre Rapport de 1990, au paragraphe 8.99, des données sur les coûts et le rendement «permettront aux gestionnaires d'être davantage en mesure d'établir des normes de rendement, de suivre les résultats et d'analyser les écarts afin de déterminer quels secteurs pourraient bénéficier d'améliorations éventuelles. Une telle information est d'importance critique pour tout mécanisme de reddition des comptes surtout quand on s'attend à ce que les gestionnaires fournissent un niveau acceptable de services, au coût le moins élevé possible».

20.39 Les résultats que l'on obtient en traduction reposent en grande partie sur l'utilisation des ressources humaines. L'efficience du Bureau est donc fondée sur l'atteinte de normes appropriées de rendement des traducteurs, qui tiennent compte de la qualité du produit.

Les coûts de la traduction

20.40 Pour un organisme de services comme le Bureau de la traduction, le coût d'un extrant, tel le mot traduit, est un indicateur de rendement important. Un bon système de coût de revient fournit les coûts de production, tant directs qu'indirects, et permet de les contrôler selon les divers niveaux de responsabilité.

20.41 Nous désirons rappeler ici la définition de certains termes utilisés dans les paragraphes suivants. Les **coûts directs** sont les coûts le plus directement attribuables, sans calcul intermédiaire, à un extrant. Les **coûts indirects** ne sont pas facilement identifiables à un extrant. Ils sont ajoutés aux coûts directs selon différentes formules de répartition afin d'obtenir le **coût global**. Pour connaître le coût unitaire, le total des coûts est divisé par le nombre de mots traduits. La pièce 20.5 montre les éléments qui composent les coûts internes et de sous-traitance.

Le système de coût de revient ne permet pas de connaître le coût global du mot traduit à l'interne et en sous-traitance

20.42 Dans notre rapport de vérification du Bureau de la traduction de 1984, aux paragraphes 14.12 et 14.13, nous recommandions la mise en place d'un système de coût de revient approprié afin que le Bureau puisse analyser les coûts et les avantages respectifs du recours aux ressources internes ou aux entrepreneurs du secteur privé. Ce système devait aussi lui permettre d'élaborer une stratégie pour atteindre ses objectifs de la façon la plus économique possible. Une étude indépendante en date de juin 1984, et des études internes ont aussi insisté pour que le Bureau de la traduction établisse un tel système de coûts qui lui permettrait, entre autres, d'établir le seuil optimal de recours à la sous-traitance.

20.43 Depuis 1985, le Bureau de la traduction s'est doté d'un système de coût de revient fondé principalement sur le coût direct du mot traduit. Nous avons évalué la méthodologie adoptée. Notre examen a identifié trois lacunes principales :

- sauf pour les coûts du matériel informatique et des logiciels, qui ne représentent qu'une faible partie des coûts indirects, la méthodologie ne tient pas compte des coûts indirects (voir pièce 20.5) encourus par le Secteur langues officielles et traduction et par les autres secteurs du Secrétariat d'État qui fournissent des services d'appui;

- le coût du mot traduit par sous-traitance comprend le montant payé aux entrepreneurs auquel s'ajoutent certains autres coûts encourus par le Secrétariat d'État pour la gestion des contrats.

Pièce 20.5

COMPOSITION DES COÛTS INTERNES ET DE SOUS-TRAITANCE

INTERNE	SOUS-TRAITANCE
Coûts directs : Salaires Avantages sociaux Autres frais directs de fonctionnement	**Coûts directs :** Prix payé aux entrepreneurs Coûts directs de la gestion des contrats et des services fournis gratuitement aux entrepreneurs
+ Coûts indirects : Finances Personnel Informatique Planification et contrôle Locaux Équipement Etc.	**+ Coûts indirects :** Finances Gestion des dossiers Coûts indirects de la gestion des contrats et des services fournis gratuitement aux entrepreneurs Etc.
= Coût global	**= Coût global**

Toutefois, les coûts de certains services fournis gratuitement aux entrepreneurs ne sont pas compris dans le coût du mot traduit par sous-traitance. Nous citons, par exemple, la photocopie, l'accès à la bibliothèque et, dans certains cas, un lieu de travail;

- le système actuel de coût de revient ne fournit pas à chaque mois le coût direct du mot traduit à l'interne pour l'ensemble du Bureau de la traduction, bien que ces données soient disponibles dans les rapports détaillés par centre de responsabilité.

20.44 Nous avons analysé en détail la méthodologie et proposé certains changements, en particulier, en ce qui concerne la répartition des coûts indirects. En nous fondant sur le résultat de ces analyses et en collaboration avec la Direction générale des Finances, nous avons refait les calculs du coût du mot pour les trois dernières années. En ce qui concerne le coût indirect du mot traduit, nous sommes d'accord avec le ministère qu'un suivi mensuel n'est pas nécessaire à l'heure actuelle, compte tenu de sa nature et de son utilisation. Toutefois, nous croyons qu'un suivi trimestriel est requis. Par contre, il est important de suivre le coût direct du mot interne à chaque mois pour fins de contrôle des coûts, de mesure du rendement et de prise de décisions.

20.45 En conséquence, jusqu'en janvier 1991, le système de coût de revient du Secrétariat d'État ne fournissait pas à la direction une information complète sur le coût du mot. Dans une optique d'optimisation des ressources et de prise de décisions, il est impératif que le système de coût de revient calcule de façon fiable et complète le coût du mot traduit, tant à l'interne que par sous-traitance. En juillet 1991, les représentants du ministère nous ont informés qu'ils étaient en train d'apporter des modifications au système.

20.46 En apportant des changements à son système de coût de revient, le Secrétariat d'État devrait :

- **modifier sa méthode d'établissement du coût du mot, tant interne que par sous-traitance, afin d'en connaître le coût**

global et de lui permettre de mieux gérer ses ressources

- **modifier le système de coût de revient afin qu'il fournisse mensuellement à la direction le coût direct du mot traduit pour l'ensemble de l'organisation.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Le Secrétariat d'État a modifié la méthode d'établissement des coûts en juillet 1991 et il connaît donc depuis cette date le coût global. Il modifiera toutefois son système au début de 1992-1993 afin de déterminer plus fréquemment les coûts directs.*

Les coûts directs de production de la traduction au Secrétariat d'État sont plus élevés que dans le secteur privé

20.47 Le prix du mot traduit payé aux entrepreneurs comprend trois éléments : les coûts directs, les frais généraux et un profit. Ces trois éléments sont partie intégrante de toute entreprise viable, indépendamment de sa taille ou de sa structure juridique et opérationnelle.

20.48 À la pièce 20.6, nous comparons le coût direct de production du mot traduit au Secrétariat d'État à celui du secteur privé. Le Secrétariat d'État paie en moyenne 18,4 cents pour le mot traduit en sous-traitance. Afin d'établir une comparaison juste et équitable entre le Secrétariat d'État et le secteur privé, au niveau des coûts directs de production, nous avons estimé ce coût dans le secteur privé. Nous considérons que le prix moyen de 18,4 cents payé aux entrepreneurs comprend 4 cents pour leurs frais généraux et leur profit, ce qui laisse un montant de 14,4 cents en coûts directs de production. Cette estimation est fondée sur nos discussions avec plusieurs entrepreneurs et nous la croyons raisonnable. En d'autres mots, ce montant de 14,4 cents représente ce qu'il en coûte au secteur privé pour traduire un mot pour le Secrétariat d'État. Cependant, pour le comparer de façon juste, il faut ajouter 3,9 cents de coûts directs de certaines activités que le Secrétariat d'État doit effectuer pour gérer la sous-traitance. Des fonctions équivalentes sont d'ailleurs déjà comprises dans le coût direct du mot traduit à l'interne.

Pièce 20.6

COMPARAISON DES COÛTS DIRECTS DE PRODUCTION
Secrétariat d'État et secteur privé
1990-1991

Coûts directs du mot traduit à l'interne		**0,273 $**
Comprend :		
Salaires, avantages sociaux et autres coûts directs		
Coûts directs du mot traduit en sous-traitance		
Comprend :		
Prix moyen payé à l'entrepreneur	0,184 $	
moins : Montant estimé des frais généraux et profit des entrepreneurs	0,040	
d'où :		
Salaires, avantages sociaux et autres coûts directs	0,144	
plus : Coûts directs de la gestion des contrats et des services fournis gratuitement aux entrepreneurs (1)	0,039 $	0,183 $
Écart entre le Secrétariat d'État et le secteur privé sur la base des coûts directs seulement		0,090 $

(1) Ces coûts directs correspondent à certaines activités internes comprises dans le 0,273 $.

Le coût direct de production du mot traduit par le Bureau de la traduction est de 27,3 cents alors qu'il est de 18,3 cents par le secteur privé.

20.49 Comme l'indique la pièce 20.6, le coût direct de production du mot traduit par le Bureau de la traduction est de 27,3 cents et de 18,3 cents par le secteur privé. Nous notons, cependant, que l'apport de la traduction assistée par ordinateur a permis en 1990-1991, au Bureau d'améliorer son efficience globale et

de réduire de 29,9 cents (pièce 20.17) à 27,3 cents (pièce 20.6) le coût direct du mot traduit à l'interne.

20.50 Bien que le Bureau de la traduction n'ait pas effectué d'analyses, plusieurs facteurs peuvent expliquer cet écart :

- le niveau de productivité du Bureau de la traduction par rapport à celui du secteur privé
- les salaires et avantages sociaux
- la structure régionalisée du Secrétariat d'État.

20.51 Le Secrétariat d'État devrait prendre les mesures nécessaires en vue de réduire son coût direct de production du mot traduit à l'interne.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Le Secrétariat d'État examinera les différents facteurs pouvant expliquer l'écart entre le coût direct de production interne et celui du secteur privé afin de déterminer dans quelle mesure il lui est possible de réduire cet écart.*

Réduction potentielle des coûts indirects

20.52 Les coûts indirects totaux reliés à la traduction, soit ceux du Secteur langues officielles et traduction ainsi que ceux des autres secteurs du Secrétariat d'État s'élèvent à 46 p. 100 des coûts directs.

20.53 Bien que ces coûts soient passés de 30 à 36 millions de dollars au cours des trois dernières années, ils sont demeurés relativement stables en dollars constants. Contrairement aux coûts directs, les coûts indirects totaux ne varient pas de façon proportionnelle à une variation dans le volume de production. Néanmoins, étant donné le recours accru à la sous-traitance depuis trois ans, nous nous attendions à une réduction des coûts indirects, ou encore, à une analyse des raisons pour lesquelles cette réduction n'a pas été réalisée.

20.54 Par suite des lacunes mentionnées au paragraphe 20.43, le Secrétariat d'État était dans l'impossibilité de relever les coûts indirects afin de réduire ces derniers, le cas échéant. Le ministère maintient qu'à court terme et en période de transition, de telles réductions ne sont pas réalisables.

20.55 Considérant que le Secrétariat d'État devra de plus en plus tenir compte du rendement du secteur privé, il devrait relever et surveiller ses coûts indirects pour mieux repérer les économies potentielles.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord.*

20.56 Le coût global. Le coût global, tel que défini au paragraphe 20.41, est la somme des coûts directs et indirects. Il sert surtout à établir les prix, puisqu'il aide l'organisation à s'assurer que ces prix lui permettent de recouvrer tous ses coûts.

20.57 La politique du Conseil du Trésor sur les services communs préconise l'utilisation du coût global pour fixer le prix d'un service dans un contexte d'autofinancement. Cependant, pour les organisations «qui se trouvent en concurrence directe avec les entreprises privées offrant des services semblables,» le prix du marché devrait être utilisé pour le recouvrement des coûts. Si le prix du marché ne permet pas à l'organisation de recouvrer tous ses coûts, les pertes encourues «doivent faire l'objet d'analyses afin d'en découvrir l'origine et de les éliminer.» Un organisme de services spéciaux pourrait être appelé à se conformer à des modalités semblables pour fixer le prix de ces services.

20.58 Le Secrétariat d'État a accepté la recommandation émanant de l'évaluation du programme, en mai 1989, sur la mise en place d'une politique de recouvrement des coûts et il est en train d'étudier ce sujet. Au moment de notre vérification, les gestionnaires du ministère nous ont informés qu'ils considèrent un certain nombre de possibilités dont celle que le Bureau de la traduction devienne un organisme de services spéciaux.

Pièce 20.7

SOMMAIRE DU COÛT DU MOT TRADUIT À L'INTERNE (en dollars courants)

	1990-1991	1989-1990	1988-1989
Coûts directs	0,273 $	0,261 $	0,274 $
Coûts indirects	0,143 $	0,126 $	0,118 $
Coût global	0,416 $	0,387 $	0,392 $

Le coût global interne est supérieur au prix du marché

20.59 La pièce 20.7 montre le coût global du mot traduit à l'interne qui, depuis 1988-1989, est passé de 39,2 cents à 41,6 cents.

20.60 Toutefois, le prix du marché est plus difficile à établir. Le point de départ serait le prix moyen payé actuellement aux entrepreneurs, soit 18,4 cents le mot (pièce 20.6). Si nous prenons en considération le coût de certains services qui ne pourraient plus être offerts gratuitement aux entrepreneurs, dans un contexte de concurrence directe, le prix du marché devrait se situer quelque part entre 21 et 24 cents le mot.

20.61 Si le Bureau de la traduction s'en tenait au prix du marché pour le recouvrement de ses coûts, il encourrait des pertes annuelles importantes. Ceci souligne l'importance des recommandations précédentes sur la réduction des coûts internes.

Le rendement

20.62 Comme on le mentionne au paragraphe 20.38, les données sur le rendement permettent, entre autres, de suivre les résultats et d'analyser les écarts afin de déterminer quels secteurs pourraient bénéficier d'améliorations.

20.63 Pour mesurer l'efficience de ses ressources internes, le Bureau de la traduction se sert de la productivité globale. Cette mesure de rendement qui s'exprime par le ratio production (définie en nombre de mots traduits/nombre d'années-personnes oeuvrant aux opérations de traduction), porte exclusivement sur les heures reliées aux activités de traduction; elle exclut donc le temps consacré par le personnel à gérer la sous-traitance ou à offrir des conseils d'ordre linguistique. Dans le calcul de ce ratio, on compte le temps des traducteurs, des réviseurs, des gestionnaires des opérations et du personnel de soutien. En moyenne, depuis trois ans, le temps équivalant à 80 p. 100 de l'ensemble des années-personnes affectées à la traduction en langues officielles fait partie du calcul de la productivité globale.

20.64 La production que chaque traducteur fournit, exprimée par le nombre de mots qu'il traduit, constitue le principal élément de mesure de la productivité globale. Quoique nous reconnaissions que la traduction constitue une activité intellectuelle, il n'en demeure pas moins que l'établissement de normes de rendement quantitatives est nécessaire à une saine gestion.

L'absence de normes de rendement quantitatives ne permet pas au Bureau de la traduction de déterminer si le rendement atteint un niveau d'efficience acceptable et de définir les possibilités d'amélioration

20.65 Au Secrétariat d'État, le groupe des traducteurs, connu sous l'appellation «groupe de TR», se compose de traducteurs, d'interprètes et de terminologues. En mars 1991, le Secteur langues officielles et traduction comptait 992 employés de ce groupe, dont 790 traducteurs en langues officielles. La pièce 20.8 montre la répartition des traducteurs, par niveau, et précise leurs fonctions.

20.66 Nous avons examiné, pour la période de 1988-1989 à 1990-1991, la production de 19 p. 100 des traducteurs de niveau TR2, soit 287. Ces traducteurs faisaient partie de dix unités de travail différentes, choisies selon la représentativité de leur taille.

20.67 Lors de notre vérification de 1984, nous avons examiné le rendement des traducteurs et nous recommandions, au paragraphe 14.19, que des normes de production soient établies et suivies. En juin de la même année, une étude indépendante formulait la même recommandation. En outre, elle soulignait que plusieurs gestionnaires du Bureau de la traduction considéraient que les normes constituaient une des seules façons objectives d'évaluer le rendement des traducteurs.

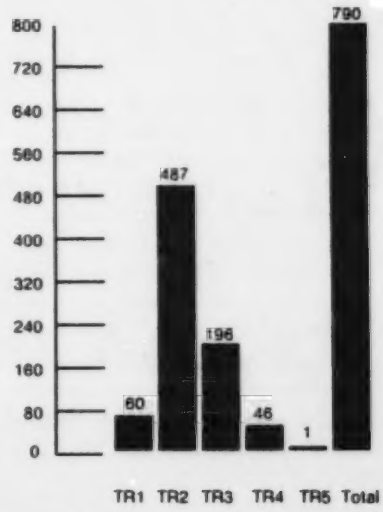
20.68 En 1980, la direction a abandonné la notion de norme universelle qui fixait un volume de mots escompté, par niveau de traducteur. En remplacement, la politique actuelle préconise l'établissement d'objectifs quantitatifs et qualitatifs par le superviseur immédiat, normalement lors de l'évaluation annuelle du rendement du traducteur. De plus, nous avons relevé le fait que le Bureau a déjà eu recours à des normes quantitatives comme critère de promotion des traducteurs.

20.69 Bien qu'il n'existe pas de norme universelle dans la profession de la traduction, le secteur privé applique toutefois différentes méthodes de mesure de rendement. Parfois, un minimum de mots est exigé sur le contrat du personnel de l'entrepreneur; on offre aussi des bonis au delà du seuil établi, mais dans la majorité des cas, les traducteurs du secteur privé sont payés au mot.

20.70 Au cours de notre vérification, nous avons relevé le fait qu'en moyenne, et ce, de façon constante au cours des trois dernières années, les traducteurs du Bureau traduisaient 180 mots à l'heure, soit une augmentation de 20 mots à l'heure depuis 1982-1983. En utilisant comme point de repère la capacité de production qui servait, en 1984, de ligne de démarcation entre les traducteurs de niveau TR-1 et de niveau TR-2, aux fins de promotions et de la planification (soit 300 000 mots par an ou 200 mots à l'heure), nous avons constaté que 75 p. 100 des traducteurs de niveau TR2 qui faisaient partie de notre échantillon n'atteignaient pas ce niveau. Nous avons aussi remarqué que pour 35 p. 100 des traducteurs compris dans notre échantillon, les objectifs individuels quantitatifs n'étaient pas fixés dans leur rapport d'évaluation annuelle du rendement, comme le prévoit pourtant la politique en vigueur.

Pièce 20.8

RÉPARTITION, PAR NIVEAU, DES TRADUCTEURS OEUVRANT EN TRADUCTION EN LANGUES OFFICIELLES MARS 1991



Description des niveaux :

TR 1 Traducteur au stade de formation; le travail fait l'objet d'une révision

TR 2 Traducteur au niveau opérationnel, qui travaille principalement en autonomie, i.e. sans révision

TR 3 Ce niveau se subdivise en trois principaux types

- **TR 3-R** Réviseur/chef d'équipe (140)
  Il révise et surveille le travail
- **TR 3-P** Traducteur principal (48)
  Il traduit en fournissant un rendement supérieur, tant en quantité qu'en qualité
- **TR 3-C** Contrôleur (8)
  Il coordonne et contrôle le travail de traduction confié à des entrepreneurs

TR 4 Directeur d'une unité de travail

TR 5 Directeur de service

20.71 Nous avons également constaté que les traducteurs du ministère ont très peu d'incitation à produire le meilleur rendement possible. Nous avons en effet remarqué qu'entre 1985-1986 et 1989-1990, à peine un

pour cent des traducteurs de niveaux TR2 et TR3 avaient obtenu une promotion. Au 15 juillet 1991, 73 p. 100 de l'ensemble des traducteurs avaient atteint le maximum de l'échelle salariale. Nous n'avons pas relevé d'autres mesures qui visaient à récompenser le rendement. Cette situation peut avoir un important effet démotivant sur les ressources humaines.

20.72 À notre avis, l'absence de normes de rendement ne permet pas à la direction d'évaluer de façon objective le rendement des traducteurs et de déterminer s'ils donnent un rendement satisfaisant. Il devient alors difficile pour le Bureau de fixer son niveau optimal de productivité pour ensuite le comparer au niveau de productivité qu'il atteint. Ainsi, le Bureau ne peut présentement expliquer si l'amélioration moyenne de sa productivité, de 1,7 p. 100 par année depuis 1986-1987, correspond à celle qu'il aurait dû atteindre. De plus, il n'est pas en mesure de prendre les décisions de gestion nécessaires à l'amélioration de son efficience.

Si, au cours des trois dernières années, les traducteurs de niveau 2 avaient atteint la capacité de production attendue en 1984, en traduisant 20 mots de plus à l'heure, le gouvernement aurait économisé 1,9 million de dollars par année.

20.73 Le rendement des traducteurs a aussi une incidence marquée sur les coûts internes de production et son optimisation permettrait des économies appréciables. Selon notre échantillon, si l'ensemble des traducteurs de niveau TR2 qui sont en place avait fourni un rendement de 200 mots à l'heure, pendant les heures où ils étaient affectés à la traduction, nous estimons qu'en moyenne, de 1988-1989 à 1990-1991, 10,6 millions de mots de plus auraient été traduits chaque année à l'interne. Ceci aurait engendré des économies annuelles de 1,9 million de dollars pour le gouvernement.

20.74 En vue d'optimiser le rendement des traducteurs, le Bureau de la traduction devrait, en consultation et avec la participation du personnel :

- **établir, par groupe d'employés ou par secteur, des normes quantitatives qui pourraient lui permettre de mesurer de façon objective le rendement que fournissent ses traducteurs et de planifier le volume de travail du Bureau;**
- **mettre en place des mesures pour encourager et même récompenser ceux et celles qui atteignent ou dépassent les normes de rendement établies.**

***Commentaire du ministère** : Le Bureau de la traduction est d'accord avec le besoin de mesurer de façon objective le rendement des traducteurs et de planifier le volume de travail. Le Bureau de la traduction est en train d'étudier l'établissement de normes de productivité qui tiendraient compte de la nature du travail effectué et de ses aspects quantifiables et/ou mesurables.*

Le Bureau a déjà mis sur pied une série de mesures pour reconnaître la contribution des employés (la tenue de rencontres, la remise de plaques, la publication de faits notoires, etc.), utilise les programmes existants tels les primes à l'initiative et, avec le Personnel, a étudié une série de mesures supplémentaires possibles, qui cadrent avec les recommandations de Fonction publique 2000.

Satisfaction des clients et qualité des textes traduits

20.75 Un des objectifs importants de la direction du Bureau de la traduction est d'assurer un niveau élevé de la qualité de la traduction et du service à la clientèle. Ainsi, le Bureau a défini des indicateurs importants qui servent à mesurer le degré de satisfaction des clients et le niveau de qualité des traductions.

20.76 Afin de répondre à cet objectif, le Bureau de la traduction a instauré, en 1986, «le Système d'évaluation continue» (SÉC).

Il prévoit l'évaluation de la satisfaction des clients et de la qualité de la traduction, à partir d'un échantillon d'environ 1 600 textes, et l'envoi aux cadres de rapports trimestriels sur les résultats.

20.77 Chaque mois, un questionnaire est joint à un certain nombre de textes traduits, lorsque ceux-ci sont expédiés au demandeur, pour qu'il fasse connaître son degré de satisfaction sur divers aspects du service de traduction. À partir d'un échantillon de ces textes traduits, la Direction des services linguistiques procède à l'évaluation de la qualité. Selon la norme utilisée, appelée SICAL, la Direction leur attribue une cote de A à D, en fonction du nombre de fautes graves et mineures relevées, la cote A signifiant supérieur.

20.78 Nous avons examiné les résultats des sondages de la satisfaction des clients et de la qualité des textes traduits, pour les cinq dernières années. Nous avons aussi revu les deux rapports du Groupe des conseillers gouvernementaux, commandés par le Secrétariat d'État. Le premier, en date de février 1990, porte sur une évaluation du SÉC alors que le second, de février 1991, porte sur la taille de l'échantillon requis pour pouvoir tirer des conclusions sur la qualité des textes, selon divers sous-groupes.

20.79 Ce second rapport recommande qu'il y ait un échantillon d'environ 400 textes, par groupe ou sous-groupe sur lequel l'on désire tirer des conclusions; par exemple, la traduction de l'anglais au français et celle qui est effectuée à l'interne ou par les entrepreneurs.

20.80 Nous considérons que pour évaluer la satisfaction des clients et la qualité de la traduction :

- les sondages doivent être menés selon des normes reconnues dans le domaine de l'échantillonnage;
- les évaluations doivent être objectives et fondées sur des normes raisonnables et les résultats doivent être communiqués à la direction en temps opportun.

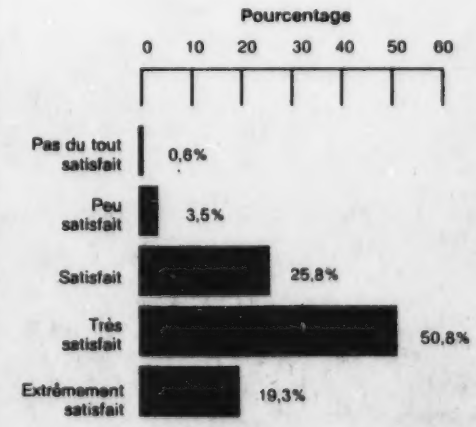
Le niveau de satisfaction des clients demeure élevé

20.81 Les résultats des sondages des cinq dernières années démontrent que la satisfaction globale des clients demeure élevée. Ceux de 1990-1991, illustrés à la pièce 20.9, sont représentatifs des résultats des années antérieures. On y note que 96 p. 100 des répondants se disaient satisfaits, ou au-delà pour les services reçus en traduction en langues officielles. Par contre, nous avons observé que, de façon soutenue, le respect des délais demeure l'élément sur lequel la clientèle exprime le plus faible niveau de satisfaction.

20.82 Dans les sondages qui servent à mesurer la satisfaction des clients, nous avons remarqué qu'on ne relève pas le nombre exact de questionnaires expédiés. Le Bureau ne peut donc déterminer le pourcentage de réponses reçues des clients. Il estimait le taux de réponse à environ 50 p. 100, en 1988-1989. D'autre part, il n'effectue pas de suivi auprès d'un échantillon de non-répondants afin d'estimer dans quelle mesure leur niveau de satisfaction serait semblable à celui des

Pièce 20.9

SATISFACTION GLOBALE EXPRIMÉE PAR LES CLIENTS 1990-1991



répondants. Enfin, les sondages ne tiennent pas compte du fait que les textes aient pu être traduits à l'interne ou par des entrepreneurs. La direction prévoit remédier à cette dernière situation, au cours de 1991-1992.

Le Bureau de la traduction n'est pas en mesure d'expliquer la baisse globale de la qualité des traductions

20.83 Indépendamment de la mesure de la satisfaction des clients, le Bureau de la traduction évalue de façon objective la qualité des textes traduits afin de maintenir des normes élevées. Ainsi, le Bureau vise à livrer des textes fidèlement traduits, dans une langue correcte, qui correspondent aux niveaux A et B de la norme SICAL. Comme le démontre la pièce 20.10, nous constatons qu'à partir de 1987-1988, il s'est produit une baisse de la qualité globale des textes traduits. En effet, la proportion de textes qui respectent les niveaux A et B est passée de 71 à 54 p. 100, soit une diminution de 24 p. 100, de 1987-1988 à 1989-1990. Au moment de rédiger notre rapport, en juillet 1991, les résultats du sondage de 1990-1991 n'étaient pas encore disponibles.

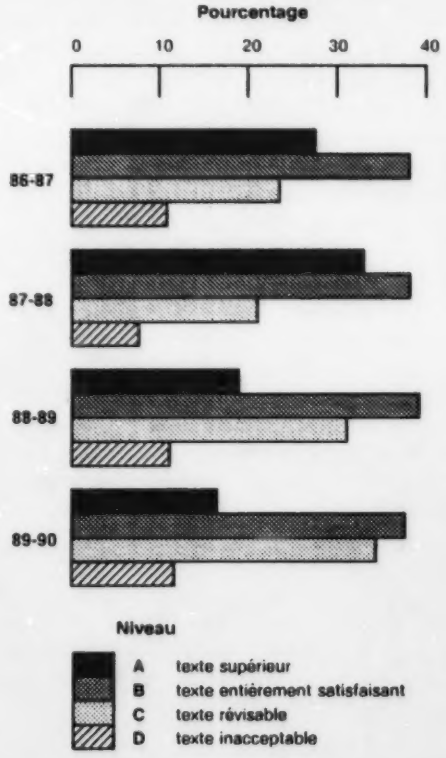
20.84 Les sondages sur la qualité des traductions ne donnent que des résultats globaux qui ne permettent pas d'expliquer le niveau de qualité atteint. Trois facteurs principaux expliquent cette situation : les objectifs, la taille de l'échantillon et la méthodologie utilisée.

20.85 Les objectifs du Système d'évaluation continue ne sont pas conçus pour fournir à la direction des données suffisamment complètes pour qu'elle soit en mesure d'analyser les résultats obtenus.

20.86 Le Bureau de la traduction s'est servi, en 1988-1989, d'un échantillon total de 407 textes et, en 1989-1990, de 377 textes pour évaluer la qualité de ses traductions. Ce faible échantillon ne permet pas d'attribuer la baisse de qualité à des facteurs spécifiques importants. Ainsi, le Bureau ne peut conclure que la baisse de qualité est attribuable à l'interne ou aux entrepreneurs. Pour ce faire, la méthode d'échantillonnage doit tenir compte

Pièce 20.10

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES TRADUCTIONS EN LANGUES OFFICIELLES, PAR NIVEAU



des facteurs qui peuvent expliquer les résultats atteints. Le Bureau ne peut non plus rattacher de façon précise la baisse de la qualité à d'autres facteurs importants tels que les caractéristiques des textes, les compétences dont bénéficient l'organisation, le climat de travail ou encore le niveau croissant de la traduction faite en autonomie, c'est-à-dire, sans faire l'objet de révision.

20.87 De plus, nous avons observé que, de 1986-1987 à 1989-1990, la taille de l'échantillon retenu pour l'évaluation de la qualité est passée de 712 à 377 textes, une diminution de 47 p. 100. Au cours de la même période, le volume de mots traduits en langues officielles a augmenté de 11 p. 100.

20.88 En ce qui concerne la méthodologie, nous avons observé que, selon le système en vigueur, on procède à l'évaluation de la qualité sans tenir compte du niveau de qualité escompté, selon la norme SICAL, que le gestionnaire détermine en fonction de la nature du texte et d'autres facteurs.

Le Bureau de la traduction n'est pas à même de prendre les mesures correctives appropriées

20.89 Alors que le système prévoit des rapports trimestriels, les résultats des sondages ne sont analysés qu'une fois par année, plusieurs mois après la fin de l'exercice. Donc, en plus du fait que l'on ne peut faire qu'une analyse limitée des sondages, les rapports n'arrivent pas en temps opportun et ne permettent pas de retracer les causes possibles de manque d'efficience ou de baisse de qualité le cas échéant.

20.90 Nous avons aussi observé que le Secrétariat d'État n'a pas déterminé le niveau de satisfaction et de qualité en dessous duquel des mesures correctives s'imposent. L'analyse se limite à une comparaison avec les résultats des années précédentes.

20.91 Le rapport de février 1990 du Groupe des conseillers gouvernementaux mentionne qu'en général, la méthode d'enquête sur la satisfaction des clients est appropriée, mais il émet également des réserves en ce qui concerne le faible taux de réponse et l'usage limité qui est fait du sondage. Il souligne également le manque de suivi, par la gestion, sur l'application des directives du système. Pour ce qui est du sondage sur la qualité, il a relevé les mêmes faiblesses que celles qui sont mentionnées aux paragraphes 20.83 à 20.89.

20.92 À notre avis, le système d'évaluation continue, tel que mis en oeuvre, ne fournit pas à la direction l'information nécessaire pour expliquer les niveaux de satisfaction et de qualité atteints et prendre les mesures appropriées pour l'améliorer.

20.93 Le Secrétariat d'État devrait :

- **revoir les objectifs et la méthodologie du système d'évaluation continue;**
- **effectuer une analyse coûts-bénéfices afin de déterminer les facteurs à considérer dans le choix de la méthode d'échantillonnage, par exemple, les caractéristiques des textes, la compétence et les délais exigés;**
- **faire ressortir les résultats du sondage de la satisfaction des clients et celui de la qualité, selon les deux catégories les plus significatives, soit les textes traduits à l'interne et ceux traduits par des entrepreneurs;**
- **déterminer le niveau de satisfaction et de qualité en dessous duquel des mesures correctives devraient être prises;**
- **procéder à des analyses trimestrielles des résultats des sondages et en faire rapport rapidement à la direction.**

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Le Bureau a déjà reconnu le besoin de revoir les objectifs et la méthodologie du système d'évaluation continue. À la suite du dépôt du rapport sur l'étude du système d'évaluation continue (février 1990), le Bureau a entrepris au printemps 1991 d'examiner les aspects statistique et linguistique du système. Les résultats de cet examen, prévus pour 1992, permettront au Bureau de donner suite aux recommandations.*

L'information de gestion

20.94 La direction doit avoir à sa disposition, en temps opportun, l'information pertinente pour lui permettre de gérer les coûts et le rendement.

20.95 Les données sur les coûts, les indicateurs de rendement et les données opérationnelles constituent les trois sources principales d'information qui servent à la gestion des opérations de traduction. Les

systèmes informatisés du Secrétariat d'État enregistrent la majorité des données relatives au coût du mot et à la qualité des textes traduits. Ils compilent aussi des renseignements sur les opérations, tels le volume, la répartition des heures de travail, les caractéristiques des textes, les délais, le travail fait en autonomie, etc. Ces données permettent d'établir le coût direct du mot traduit et de connaître le résultat global des sondages de qualité. Elles servent aussi à calculer la productivité et à fournir des données importantes sur les opérations de traduction.

L'information de gestion dont dispose la direction ne lui permet pas de gérer avec un souci de l'économie et de l'efficience

20.96 La plupart des données sur les coûts et les opérations ne sont directement disponibles qu'au niveau des unités de travail. Elles ne peuvent pas être facilement et rapidement consolidées pour permettre à la direction d'y avoir accès en temps opportun.

20.97 Les indicateurs de rendement du Bureau telles la productivité globale, la qualité des textes et la satisfaction des clients, revêtent un caractère général. Les données qui pourraient permettre d'expliquer les résultats atteints ne sont ni cumulées, ni transmises à la direction à intervalles réguliers.

20.98 Dans les circonstances actuelles, les nombreuses données disponibles ne peuvent pas être utilisées de façon régulière et efficace pour mettre en évidence les facteurs et les causes qui influencent les variations de coût, de rendement, de productivité et de qualité, tant pour la traduction réalisée à l'interne que par l'entremise de la sous-traitance. Les paragraphes 20.176 à 20.181 énoncent les lacunes que nous avons identifiées au niveau de la mise en oeuvre des systèmes d'information de gestion.

20.99 Dans les rapports de gestion, la direction énonce plusieurs hypothèses pour expliquer les coûts et le rendement qu'elle n'est malheureusement pas en mesure de corroborer. En conséquence, elle peut difficilement prendre, au besoin, les mesures appropriées pour améliorer le rendement de l'organisation.

20.100 Le Secrétariat d'État devrait mettre en place les mécanismes nécessaires pour que la direction dispose en temps opportun de l'information de gestion dont elle a besoin pour gérer les coûts et le rendement.

Commentaire du ministère : *Voir le commentaire qui suit la recommandation, au paragraphe 20.182.*

La gestion des ressources humaines

20.101 Nonobstant le développement de la technologie, l'apport des traducteurs est indispensable à la réalisation des objectifs de communication, dans les deux langues officielles, au sein de l'administration fédérale. Leur compétence, leur engagement et leur motivation sont donc des facteurs de premier ordre qu'il faut valoriser et cultiver.

20.102 Nos analyses sont fondées sur les données informatisées que possède le ministère des Approvisionnements et Services et sur les études internes que le Secrétariat d'État avait menées au moment de notre vérification. Elles couvrent une période de six ans, soit de 1985-1986 à 1990-1991.

20.103 En particulier, nous avons analysé les variations dans le profil du groupe des traducteurs, c'est-à-dire la répartition du groupe par niveau, ancienneté, spécialité, âge. Parallèlement, nous avons examiné les raisons des départs, l'absentéisme et les taux de roulement et de rétention au sein de l'organisation. Nous avons enfin relevé plusieurs caractéristiques des traducteurs qui ont quitté le Secrétariat d'État et de ceux qui ont été recrutés depuis 1985-1986.

20.104 La réduction de l'effectif, jumelée au recours accru à la sous-traitance, a engendré des changements importants au sein du Bureau de la traduction. Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines comportait des

Une stratégie inappropriée de gestion, dans un contexte de décroissance d'effectif et de recours accru à la sous-traitance, a entraîné des répercussions importantes sur les ressources humaines.

exigences particulières, par exemple : une philosophie de gestion qui repose sur la valorisation des ressources humaines en place, une stratégie et un plan d'action bien définis, des communications fréquentes et à point qui visent à faire connaître au personnel les intentions de la haute direction et à calmer les inquiétudes. Savoir reconnaître les employés compétents et l'importance de leur contribution, apprécier et récompenser leur rendement et s'employer à retenir de tels employés constituent des méthodes reconnues de bonne gestion de ressources humaines. De telles méthodes contribuent à minimiser les effets négatifs des changements et à créer un climat propice au rendement.

L'absence de stratégie appropriée de gestion des ressources humaines, dans un contexte de réduction d'effectif et d'accroissement du recours à la sous-traitance, a entraîné des pertes de compétences et des changements dans la tâche qui peuvent expliquer le niveau de productivité atteint et la baisse de qualité

20.105 Bien que le Bureau de la traduction ait reconnu l'importance de ses ressources humaines, il n'a pas à ce jour développé de stratégie, ni élaboré de politique pour gérer la décroissance, prévoir ses besoins futurs et les compétences requises chez son personnel. Cette stratégie aurait, entre autres, permis au Bureau de formuler des plans pour gérer la décroissance et préparer ses ressources humaines au type d'organisation vers laquelle il se dirige. Ainsi, on n'a pas déterminé les répercussions précises du recours à la sous-traitance sur l'effectif et on n'a pas élaboré de plan à cet effet.

20.106 Le plan quinquennal de réduction de l'effectif que le Secrétariat d'État a élaboré en 1985-1986 définissait ses besoins, surtout en termes quantitatifs. Par suite des mises en disponibilité effectuées durant la première année de mise en oeuvre de ce plan, la direction a considéré que le taux d'attrition allait désormais lui permettre de réduire son effectif dans la proportion requise. En décembre 1990, dans le cadre de l'étude *Stratégie 1991-1994*, un groupe de travail du Bureau de la traduction formulait des recommandations pour tenter d'ajuster ses ressources et ses opérations au nouveau contexte. En juillet 1991, le Bureau élaborait des plans d'action. Aujourd'hui, les traducteurs et les employés de soutien ne connaissent toujours pas les plans précis que la direction compte mettre en oeuvre, ni les moyens qu'elle favorise pour les concrétiser et la place qu'ils occupent dans la réalisation des objectifs à moyen et à long terme du Bureau de la traduction. Cette situation a eu un certain nombre de répercussions que nous exposons ci-après.

20.107 En mars 1991, le Secrétariat d'État avait perdu 33 p. 100 de son personnel du groupe de TR qui était en place au début de l'année 1985-1986. En effet, au cours de cette période, 410 employés du groupe de TR, qui oeuvraient au sein du Secteur langues officielles et traduction ont quitté le Secrétariat d'État. Ce nombre s'élève à 475, si nous incluons les départs de mars 1991 en raison de retraites anticipées. Il s'ensuit que durant ce même laps de temps, le Secrétariat d'État a dû recruter pour l'ensemble du Secteur langues officielles et traduction, 227 employés du groupe de TR.

20.108 Nous avons de plus remarqué que, pour les années 1986-1987 à 1990-1991, le taux de roulement moyen a été de 50 p. 100 plus élevé qu'en 1984-1985, soit 7,6 p. 100 pour l'ensemble du Secteur. Des 410 traducteurs qui ont quitté, 50 p. 100 ont démissionné volontairement. De ces mêmes 410 traducteurs, 85 p. 100 ont laissé la fonction publique fédérale.

20.109 Au cours de cette période, deux facteurs ont contribué de façon plus particulière

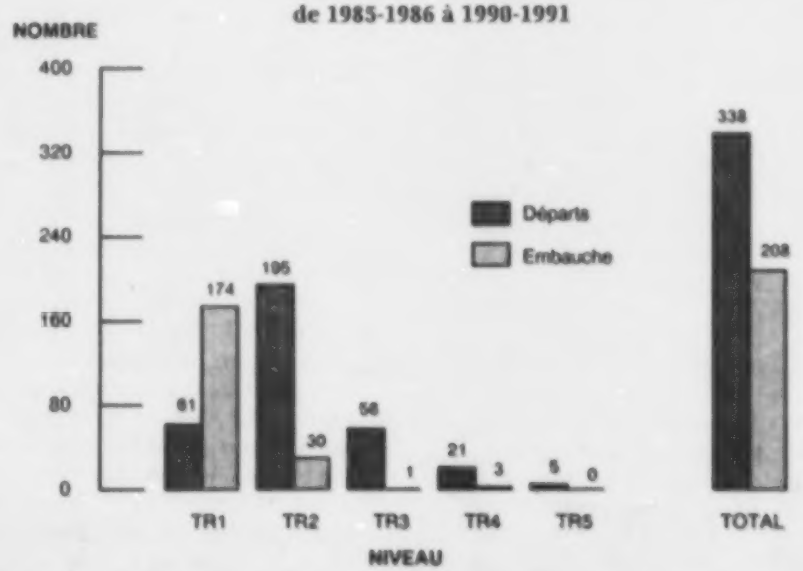
à l'exode des traducteurs. D'une part, le Secrétariat d'État décidait de contribuer à développer le bassin des entrepreneurs qui n'était pas en mesure d'absorber le surplus de demande; dans la pratique, il a encouragé ses traducteurs à faire l'essai du travail en sous-traitance. D'autre part, le secteur privé constituait une perspective attrayante pour les bons traducteurs du Bureau de la traduction, du fait notamment de l'assurance d'un approvisionnement abondant, de la rémunération à la pièce et de la possibilité de se concentrer presque exclusivement à la traduction. Au 31 mars 1991, au moins 34 p. 100 des traducteurs en langues officielles qui avaient quitté le Bureau de la traduction faisaient partie du bassin des entrepreneurs du Secrétariat d'État.

20.110 Plusieurs indices démontrent que le Bureau de la traduction a subi des pertes de compétences qu'il n'a pu recenser de façon précise. Les compétences des traducteurs ne sont pas consignées et le Bureau n'est pas en mesure de préciser ses pertes. Nous avons relevé plusieurs indices qui démontrent que le Bureau a vu partir ses traducteurs parmi les plus expérimentés, qu'il a dû remplacer par des recrues à former.

20.111 Du côté de la traduction en langues officielles, 50 p. 100 des traducteurs qui ont quitté avaient plus de 10 ans d'expérience et 68 p. 100 se trouvaient en milieu de carrière puisqu'ils avaient moins de 45 ans. Un nombre de traducteurs, impossible à déterminer précisément, travaillaient en tant que traducteurs spécialistes. De plus, le Bureau a dû combler plus de la moitié des départs de traducteurs d'expérience par des recrues qu'il devait former. Comme le démontre la pièce 20.11, 84 p. 100 des 208 recrues étaient de niveau TR1 alors que 82 p. 100 de ceux qui avaient quitté étaient de niveau TR2, ou de niveau supérieur. D'autre part, nous avons observé le fait que le Bureau de la traduction éprouve de la difficulté à retenir ses recrues : près du tiers des traducteurs que le Bureau avait réussi à embaucher au niveau TR2 ou à un niveau supérieur avaient quitté l'organisation cinq ans plus tard.

Pièce 20.11

SOMMAIRE DES DÉPARTS ET DE L'EMBAUCHE DE TRADUCTEURS EN LANGUES OFFICIELLES de 1985-1986 à 1990-1991



20.112 Les pertes de compétences expliquent plusieurs des répercussions négatives que le Secrétariat d'État a commencé à relever en mars 1991. Par exemple, elles engendrent des secteurs de vulnérabilité qui, à moyen et à long terme, agissent sur les coûts et font perdre à l'organisation l'avantage économique dont elle bénéficiait. De plus, le départ de tant de traducteurs d'expérience appauvrit l'encadrement qui peut être offert aux recrues. Les activités intenses de dotation qui s'ensuivent engendrent aussi des coûts de recrutement et de formation du personnel. Depuis plusieurs années, le Bureau de la traduction éprouve des difficultés à recruter des traducteurs. Selon les gestionnaires du Bureau, il faut généralement compter cinq années d'expérience en traduction pour devenir entièrement opérationnel. Enfin, le peu d'expérience des recrues n'est pas sans influencer à la baisse le niveau de productivité globale de l'organisation et celui du rendement moyen des traducteurs.

20.113 Les changements dans la tâche font en sorte que les traducteurs du Secrétariat d'État passent de moins en moins de temps à faire de la traduction. L'analyse de la répartition des heures de travail du personnel affecté à la traduction en langues officielles démontre (pièce 20.12) que le traducteur ne passait plus, en 1990-1991, que 58 p. 100 de son temps à traduire. Ainsi, par rapport à 1987-1988, le traducteur consacre 8 p. 100 moins de temps à la traduction. Il investit maintenant trois fois plus de temps qu'il ne le faisait en 1987-1988 à gérer la sous-traitance et deux fois plus de temps à donner des conseils linguistiques aux clients qu'il dessert. Quant au personnel de soutien, la pièce 20.13 met en lumière le fait qu'il consacre 9 p. 100 moins de temps à la dactylographie mais douze fois plus de temps aux activités reliées à la sous-traitance.

20.114 De plus, en raison du volume accru de mots donnés en sous-traitance, la Direction des opérations de traduction créait, en avril 1990, le poste de contrôleur. Ce dernier a pour tâche de s'assurer que les entrepreneurs respectent les exigences prescrites aux contrats, dont celles relatives à la qualité escomptée. Les contrôleurs en poste ont été sélectionnés parmi les traducteurs d'expérience et leur temps est presque exclusivement consacré à cette fonction. Ils représentent 4 p. 100 de l'ensemble des traducteurs de niveau TR3 qui oeuvrent à la traduction en langues officielles. En outre, les gestionnaires soutiennent que la traduction qui est faite à l'interne porte de plus en plus sur des textes urgents et surtout sur des textes courts. Les données à ce sujet ne sont toutefois pas disponibles pour déterminer dans quelle mesure ce changement a eu lieu.

20.115 Les professionnels du domaine insistent sur la nécessité de pouvoir se concentrer et sur le fait que le rendement et la compétence augmentent en fonction de l'expérience. Les modifications apportées à la tâche même de traduction et les incidences du dérangement qu'engendrent la communication avec les entrepreneurs et la diversification des tâches peuvent en partie expliquer les niveaux de productivité globale et de rendement des traducteurs.

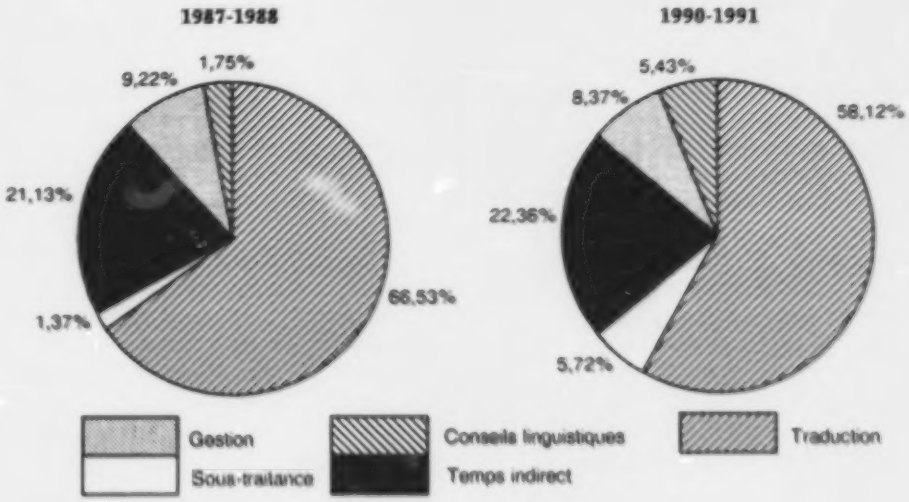
20.116 Nous reconnaissons qu'il y a des exigences et des difficultés reliées à la gestion des ressources humaines en période de changement et de transition. Notre vérification a toutefois mis en lumière des répercussions importantes sur les ressources humaines. À notre avis, elles sont surtout attribuables à une stratégie inappropriée de gestion, à un manque d'analyse des effets qui découlent des changements et à des communications qui laissent à désirer. La direction a exercé une gestion plus réactive que proactive.

20.117 Afin d'améliorer la gestion de ses ressources humaines, le Bureau de la traduction devrait :

- **élaborer, de concert avec les employés, une stratégie de gestion ainsi que les objectifs qu'il vise à moyen et à long terme, les façons de les atteindre et le type de ressources dont il a besoin. Cette stratégie, de même que le plan de mise en oeuvre, devraient être communiqués au personnel;**

Pièce 20.12

RÉPARTITION DE LA TÂCHE DES TRADUCTEURS (1)
OEUVRANT EN TRADUCTION EN LANGUES OFFICIELLES



(1) Ne comprend pas les traducteurs de la Direction des services parlementaires et interprétation, des Opérations régionales et de la traduction assistée par ordinateur.

- **recenser les compétences dont il dispose afin de mieux définir ses besoins;**

- **mettre au point des mesures qui lui permettraient de contrer les effets négatifs, auprès de son personnel, de la décroissance et du recours à la sous-traitance.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Bien que Stratégies 1991-1994 comporte certains éléments soulevés par le vérificateur général, le Secrétariat d'État révisera Stratégies 1991-1994 pour refléter de façon plus complète les éléments de la recommandation et les principes de Fonction publique 2000 (par exemple, l'identification des compétences à l'interne).*

Le climat de travail

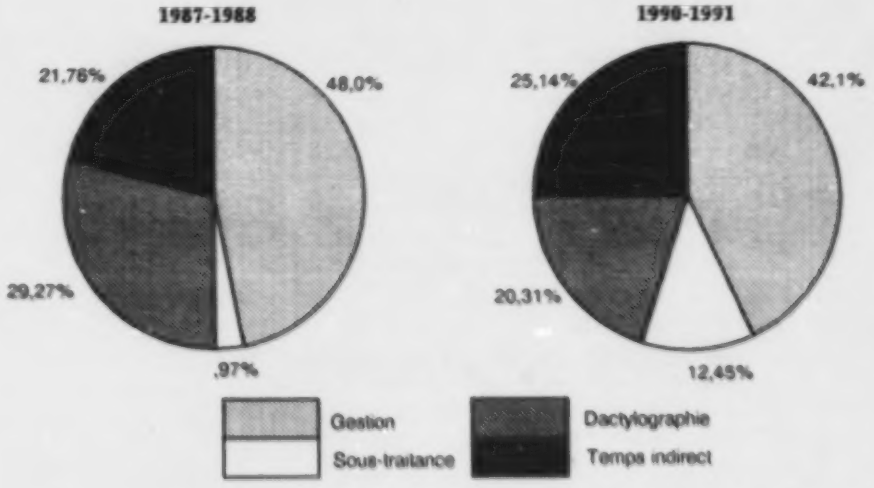
20.118 Le climat de travail, au sein de l'organisation, constitue un élément important de l'efficacité opérationnelle. Malgré l'ampleur des changements qui ont eu lieu durant les six années sur lesquelles a porté notre vérification, le Secrétariat d'État n'avait pas réalisé d'étude sur le climat de travail. En tenant compte de ces deux facteurs, nous avons procédé à une consultation générale auprès du personnel qui oeuvrait directement dans le domaine de la traduction en langues officielles, y compris celui des Opérations régionales.

20.119 L'objectif du projet comportait deux volets. Premièrement, sonder le plus fidèlement possible l'état du climat de travail qui régnait au sein du Bureau de la traduction, au printemps 1991. Deuxièmement, établir s'il existait un lien entre l'accroissement du recours à la sous-traitance et ce climat.

20.120 À cette fin, nous avons rencontré, en groupes, 117 gestionnaires intermédiaires, traducteurs ou membres du personnel de soutien afin de faire ressortir les tendances prédominantes relatives aux facteurs qui

Pièce 20.13

RÉPARTITION DE LA TÂCHE DU PERSONNEL DE SOUTIEN (1) OEUVRANT EN TRADUCTION EN LANGUES OFFICIELLES



(1) Ne comprend pas le soutien administratif de la Direction des services parlementaires et interprétation, des Opérations régionales et de la traduction assistée par ordinateur.

influençaient le plus positivement et le plus négativement le climat de travail. Par la suite, nous avons soumis un questionnaire à 1 021 personnes qui oeuvraient à la traduction en langues officielles afin de valider les données préliminaires qui découlaient des rencontres avec les groupes de consultation. Nous avons reçu 621 questionnaires remplis, soit un taux de réponse de 61 p. 100. Les résultats ont fait l'objet de discussions avec les gestionnaires du Bureau.

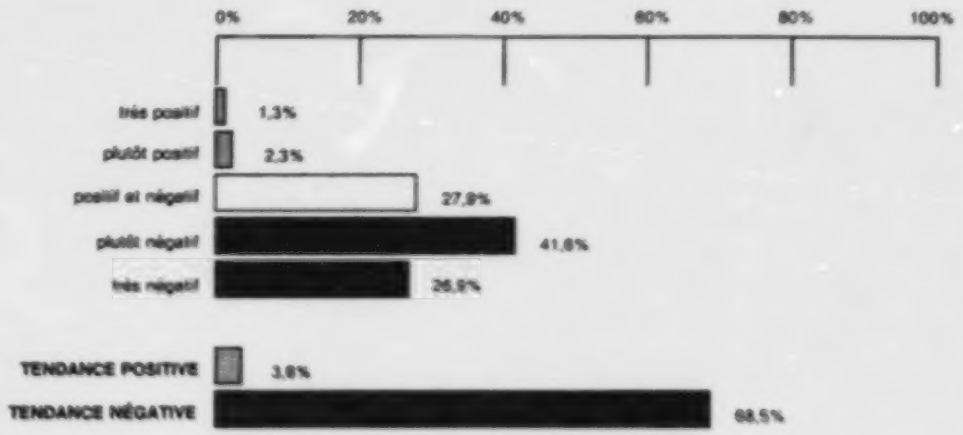
20.121 Enfin, nous relevons le fait que le profil des réponses prend essentiellement la même forme, quelles que soient les caractéristiques des répondants, qu'ils soient francophones ou anglophones, qu'ils travaillent dans la région de la Capitale nationale ou ailleurs au Canada, qu'ils possèdent une courte ou longue expérience de travail ou qu'ils soient gestionnaires ou traducteurs.

En général, le climat de travail qui règne actuellement au Bureau de la traduction est médiocre

20.122 Comme le met en évidence la pièce 20.14, 68,5 p. 100 des répondants perçoivent l'état général du climat de travail comme étant plutôt négatif ou très négatif alors qu'à peine 3,6 p. 100 d'entre eux estiment la situation plutôt positive ou très positive. De plus, la pièce 20.15, illustre que plus des trois quarts des répondants perçoivent, depuis avril 1988, une détérioration de la situation.

20.123 La consultation a aussi visé à dégager les facteurs qui influençaient le plus positivement et le plus négativement le moral au travail. Le soutien des collègues, l'autonomie professionnelle, la nature du travail, les instruments de travail et les réactions des clients constituaient les plus importantes sources de satisfaction au travail. En d'autres termes, tout ce qui touche directement la pratique professionnelle est perçu de façon très

Pièce 20.14



positive. Signe du professionnalisme des traducteurs et de l'importance qu'ils attachent à leur travail, nous avons observé que le taux d'absentéisme des traducteurs était demeuré assez stable depuis 1986-1987.

20.124 À l'inverse, on constate que les répondants ont exprimé l'opinion que l'avenir de l'organisation, le recours croissant à la sous-traitance, le manque de soutien de la haute direction, la sécurité d'emploi sont les facteurs qui contribuent le plus négativement au climat de travail.

Les deux tiers des répondants à notre sondage estiment que la sous-traitance a un effet négatif sur le climat de travail. De plus, ils déplorent davantage la gestion de la sous-traitance que le fait d'y recourir.

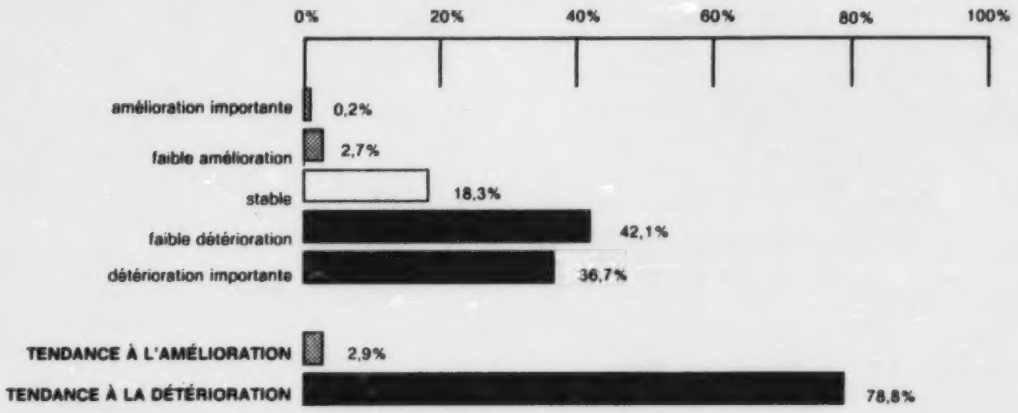
20.125 Il est ressorti de la consultation que le personnel du Bureau de la traduction aime beaucoup son travail, mais qu'il est très insatisfait du milieu dans lequel il doit l'exercer.

20.126 D'autre part, les résultats permettent d'établir un lien évident entre la détérioration du climat de travail et le recours croissant à la sous-traitance. En effet, pour plus des deux tiers des répondants, la sous-traitance a un effet négatif sur le moral. Le recours accru à la sous-traitance symbolise la marginalisation et la disparition anticipée de l'organisation. Pour les trois quarts des répondants, il est perçu comme un facteur qui dégrade la qualité, à la fois des produits et des services du Bureau, et qui appauvrit les fonctions.

20.127 Toujours au chapitre des perceptions, le personnel considère que le recours à la sous-traitance est mal géré. De fait, les répondants déplorent davantage la gestion de la sous-traitance que le fait d'y recourir. Les trois quarts d'entre eux estiment la qualité de la communication comme étant négative. À leurs yeux, la gestion de la décroissance se fait de façon impromptue, sans consultation et sans information claire et précise. Les gens ont l'impression que l'organisation s'en va à la dérive et qu'ils sont laissés à eux-mêmes. Nous avons noté, dans l'analyse des communiqués, que la direction avait fourni peu d'information à son personnel

Pièce 20.15

PERCEPTION FACE À L'ÉVOLUTION DU CLIMAT DE TRAVAIL (1) DEPUIS 1988



(1) Consultation menée en mai 1991

sur les répercussions de la sous-traitance et l'avenir de l'organisation.

20.128 Pour améliorer le climat de travail, le Secrétariat d'État devrait :

- **se prononcer sur le type d'organisation qu'il désire devenir et les moyens concrets qu'il compte prendre pour y parvenir;**
- **faire connaître au personnel l'orientation qu'il retient et les mesures qu'il préconise pour contrer les répercussions prévues chez le personnel;**
- **suivre l'évolution du climat de travail.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Le Secrétariat d'État est très sensible aux changements survenus dans le contexte de travail des traducteurs. Dans l'analyse du type d'organisation qu'il doit se donner, le Bureau de la traduction verra à faire intervenir l'équilibre délicat entre le rôle qu'il joue comme instrument de la politique des langues officielles au Canada et le rôle qu'il joue comme organisme de services communs. Le Secrétariat d'État proposera, au cours de l'année 1992, une structure d'organisation qui tiendra compte des changements apportés par l'augmentation de la sous-traitance et les recommandations de Fonction publique 2000.*

La gestion de la sous-traitance

Justification du recours à la sous-traitance : les coûts et les avantages

20.129 Depuis fort longtemps, le Bureau de la traduction confie des travaux de traduction à des entrepreneurs. Déjà, en 1968-1969, 17 p. 100 de l'ensemble de ses traductions étaient faites en sous-traitance.

20.130 Le Conseil du Trésor et le gouvernement ont souvent mentionné que le recours à la sous-traitance ne doit être envisagé que lorsqu'il est clairement déterminé que cela est avantageux. En septembre 1985, le président du Conseil du Trésor déclarait à cet effet au Conseil national mixte que :

«La sous-traitance ne constitue pas une fin en elle-même, et le gouvernement n'a pas l'intention d'accroître simplement ses activités en ce domaine sans égard aux coûts. Notre approche comporte une analyse détaillée des aspects humains, financiers, économiques et politiques de toutes les initiatives proposées. Les résultats de cette analyse doivent montrer que l'adoption d'une proposition en particulier donnera lieu à des économies réelles pour les Canadiens.»

Il ajoute que les restrictions ne se feront pas au détriment des employés de la fonction publique.

20.131 Dans ce contexte, nous nous attendions que de telles analyses sous-tendent le mouvement croissant de recours à la sous-traitance au Bureau de la traduction. La pièce 20.16 expose les critères qui devraient servir à appuyer la décision de faire ou faire faire.

Pièce 20.16

CRITÈRES À CONSIDÉRER DANS LA DÉCISION DE FAIRE OU DE FAIRE FAIRE

1. S'assurer que les coûts globaux de l'organisation ont été bien calculés et qu'on a pris en considération tous les coûts pertinents à la prise de décision;
2. Procéder à une analyse de coûts, avec documentation à l'appui, et repérer les économies potentielles pour l'organisation;
3. Procéder à des analyses qui détermineront les répercussions sur l'organisation y compris les effets sur les employés. Par exemple :
   - la productivité, la qualité du travail et des services à la clientèle;
   - la perte possible de compétences internes;
   - le climat de travail, les répercussions sur les possibilités d'avancement et les changements dans la tâche, et autres;
   - l'atteinte d'objectifs gouvernementaux tels que les langues officielles et l'équité en matière d'emploi;

   Pour compléter l'analyse des coûts-bénéfices, on doit évaluer les répercussions de ces changements sur les coûts et sur la qualité du service et du produit.
4. Évaluer la capacité du secteur privé à offrir le produit ou le service.

Le Secrétariat d'État n'a pas procédé à une analyse qui pouvait faire ressortir les coûts-bénéfices ainsi que les avantages et désavantages, pour ses ressources humaines et pour son organisation, du recours à la sous-traitance tout en maintenant la qualité des traductions

20.132 Une étude indépendante effectuée en 1984 rappelle qu'au début des années 80, le Bureau soutenait que la traduction donnée en sous-traitance lui coûtait moins cher que celle qu'il faisait à l'interne. De 1985 à 1989, alors que la proportion du recours à la sous-traitance passait de 20 à 35 p. 100, le Bureau n'a pas effectué d'analyse qui lui aurait permis de justifier cet accroissement. En mars 1989, toutefois, l'évaluation de programme établissait les avantages financiers du recours à la sous-traitance. En fait, le Bureau de la traduction n'a pas procédé à des analyses complètes de l'ensemble des répercussions du recours à la sous-traitance afin d'en déterminer les avantages réels et d'en fixer le niveau optimal.

20.133 En mars 1991, par suite du budget fédéral qui entraînait 65 retraites anticipées de traducteurs d'expérience, le Secrétariat d'État soulignait au Conseil du Trésor, pour la première fois depuis 1985, un certain nombre de répercussions du recours accru à la sous-traitance. Il présentait la situation critique dans laquelle le Bureau pourrait se retrouver si les réductions se poursuivaient et si la demande de traduction progressait autant que prévu. Il faisait valoir, entre autres, les effets négatifs sur la qualité des traductions, sur les possibilités de recrutement et sur les hausses prochaines des coûts unitaires attribuables, en partie, à l'émergence de secteurs spécialisés où le Bureau perdrait des compétences internes en matière de traduction.

20.134 Le Secrétariat d'État devrait procéder à des analyses complètes de coûts-bénéfices ainsi que des effets de la sous-traitance sur ses ressources humaines et sur son organisation afin de gérer les

opérations de traduction avec le souci de l'économie et de l'efficience.

Commentaire du ministère : *Le Secrétariat d'État reconnaît l'utilité de l'analyse des coûts, internes et de la sous-traitance. L'évaluation des projets-pilotes d'achat direct, en 1992-1993, fournira l'occasion de répondre à cette recommandation et de mettre en place un processus de gestion efficace. Entre-temps, la priorité demeure la prestation de services de qualité qui répondent aux besoins des clients.*

Les économies attribuables à la sous-traitance

20.135 Nous avons tenté d'évaluer les économies réalisées par le recours à la sous-traitance. Dans notre calcul des économies du mot, nous avons tenu compte des différents facteurs qui pouvaient affecter notre comparaison entre le coût du mot traduit à l'interne et en sous-traitance. Ainsi, le coût du mot traduit à l'interne a été calculé à nouveau pour exclure les coûts reliés à la traduction assistée par ordinateur puisque cette activité n'est pas donnée en sous-traitance. Cet ajustement porte le coût interne en 1990-1991 à 29,9 cents tel qu'indiqué à la pièce 20.17 au lieu de 27,3 cents, tel que le montre la pièce 20.6.

20.136 Nous avons inclus dans le coût du mot traduit en sous-traitance un montant de 4,7 cents en 1990-1991 qui représente les frais supplémentaires afférents à la sous-traitance. Ces frais couvrent, entre autres, les activités d'approvisionnement et de contrôle de la qualité et les services fournis gratuitement aux entrepreneurs.

Au niveau des coûts directs, le recours à la sous-traitance a permis des économies annuelles moyennes de 7,5 millions de dollars pour les trois dernières années

20.137 Comme l'illustre la pièce 20.17, les économies réalisées au niveau des coûts directs, par le recours à la sous-traitance, en 1990-1991, étaient de 9 millions de dollars. Nos analyses des deux années précédentes donnent des résultats semblables. En 1989-1990, ces économies étaient de 6,6 millions et en 1988-1989, elles étaient de 6,8 millions de dollars. Ces économies ne tiennent pas compte des répercussions du recours à la sous-traitance sur les ressources humaines et sur la qualité de la traduction.

Pièce 20.17

ÉCONOMIES RÉALISÉES AU NIVEAU DES COÛTS DIRECTS GRÂCE À LA SOUS-TRAITANCE (en dollars courants)

	1990-1991	1989-1990	1988-1989
Coût direct interne économisé du mot traduit en sous-traitance	0,299 $	0,284 $	0,295 $
MOINS : Coût supplémentaire du mot traduit en sous-traitance	0,231	0,219	0,213
ÉCONOMIES NETTES DU MOT	**0,068 $**	**0,065 $**	**0,083 $**
Nombre de mots traduits en sous-traitance (1)	133 172 000	100 828 000	81 430 000
ÉCONOMIES TOTALES	**9 055 696 $**	**6 553 820 $**	**6 758 690 $**

(1) Comprend la traduction multilingue et celle des opérations régionales

À tout considérer, la sous-traitance a-t-elle été avantageuse?

20.138 Il incombe à la direction de déterminer les coûts et les avantages de la sous-traitance. Tout au long du présent chapitre, nous avons mis en évidence l'absence d'analyse à cet effet et discuté de différents aspects de la sous-traitance et de ses répercussions sur le Bureau de la traduction. En nous fondant sur les données disponibles, nous voudrions maintenant dresser le bilan de la sous-traitance et essayer de déterminer si, de fait, elle s'est avérée avantageuse.

20.139 Comme nous venons de le mentionner dans l'observation, le ministère a

réalisé au niveau des coûts directs des économies annuelles moyennes de 7,5 millions de dollars pour les trois dernières années. Ceci représente environ 7 p. 100 du coût total de la traduction.

Au niveau des coûts directs, la sous-traitance a permis des économies annuelles importantes, mais a engendré des répercussions négatives au sein de l'organisation, particulièrement sur les ressources humaines.

20.140 Par contre, nous avons aussi relevé un certain nombre de répercussions négatives qui pourraient contrebalancer les économies et dont les causes sont certainement liées en partie à la sous-traitance :

- les pertes de compétence
- les changements dans la tâche
- la détérioration du climat de travail.

20.141 Il n'est pas facile de pondérer tous ces éléments et d'en arriver à une conclusion ferme au sujet des avantages ultimes de la sous-traitance. Nous reconnaissons que le recours à la sous-traitance a été avantageux au niveau des coûts directs. Toutefois, nous sommes d'avis qu'une meilleure gestion des opérations et des ressources humaines aurait réduit les répercussions négatives dont nous avons fait mention, ce qui aurait eu pour effet d'accroître de façon importante l'efficience du Bureau de la traduction. Nous en donnons un exemple au paragraphe 20.73.

Perspectives d'avenir : les facteurs économiques à considérer

20.142 Pour les années à venir, les avantages économiques du recours à la sous-traitance doivent être suivis de près, puisque les économies nettes seront affectées par le jeu de plusieurs facteurs :

- l'écart sur les coûts directs entre la traduction interne et celle qui est confiée à la sous-traitance
- les économies potentielles de coûts indirects
- les coûts de la gestion de la sous-traitance et des services fournis gratuitement aux entrepreneurs,
- la capacité du secteur privé.

20.143 Si la sous-traitance est actuellement avantageuse, cela est attribuable, en grande partie, au fait que les coûts directs de production sont plus élevés au Bureau de la traduction que dans le secteur privé. Si le Bureau réussissait à réduire ses coûts directs, il deviendrait plus efficient et les économies attribuables à la sous-traitance diminueraient.

20.144 Malgré le recours substantiel à la sous-traitance, le Secrétariat d'État n'a pas analysé les coûts indirects afin de repérer des économies potentielles. Si une telle analyse était faite, il est possible que des économies additionnelles soient réalisées à l'avenir.

20.145 Le Secrétariat d'État consacre des ressources importantes à la gestion de la sous-traitance et aux services fournis gratuitement aux entrepreneurs. Si les ressources allouées à ces deux activités étaient réduites, le coût de la sous-traitance diminuerait et les économies attribuables à la sous-traitance augmenteraient.

20.146 Il faut aussi envisager les répercussions possibles d'un recours accru à la sous-traitance sur le marché de la traduction. Si la capacité du secteur privé d'assumer la demande supplémentaire s'avérait insuffisante, les prix de la sous-traitance pourraient augmenter rapidement. Ceci aurait pour effet de diminuer les économies attribuables à la sous-traitance.

20.147 La difficulté de prévoir les tendances futures de ces quatre variables fait ressortir l'importance d'une gestion serrée de la sous-traitance et d'un suivi continu des coûts internes et externes.

Accréditation et répertoire des entrepreneurs en traduction

20.148 En prenant en considération l'importance du volume de traduction confié à des entrepreneurs, nous avons revu le processus d'accréditation de ces derniers, le fonctionnement du Comité d'accréditation ainsi que l'évaluation de la capacité, en nombre de mots, du répertoire des entrepreneurs.

20.149 L'accréditation. Les normes qui régissent le processus d'accréditation des entrepreneurs en traduction doivent être suffisamment élevées afin que les textes, une fois traduits, satisfassent aux exigences des contrats.

20.150 De façon générale, la politique du Bureau de la traduction exige que tout entrepreneur qui désire être inscrit au répertoire de la Direction des marchés de services, en vue d'obtenir des contrats de traduction, réponde à deux exigences :

- posséder, au minimum, une expérience suffisante de la rédaction dans les deux langues officielles et des connaissances dans une spécialité reconnue par le Bureau de la traduction, connaissances sanctionnées par un diplôme, un certificat ou un titre équivalent;
- réussir un examen d'accréditation.

Le processus d'accréditation manque de rigueur

20.151 L'examen d'accréditation se fait sans surveillance. Cet examen, livré au candidat par la poste, consiste en un texte d'environ 600 mots à traduire dans un délai de trois semaines. Afin de réussir l'examen d'accréditation, le candidat doit obtenir le niveau B de la norme SICAL.

20.152 Notre vérification indique qu'en 1990, le taux de réussite à l'examen d'accréditation était de 13 p. 100. Or, pour un niveau de qualification identique, soit la norme SICAL B, le taux de réussite à l'examen de recrutement du Bureau de la traduction, qui se déroule sous surveillance, était de 1 p. 100. Deux facteurs importants expliquent cet écart. D'une part, les différents degrés d'expérience des candidats et de surveillance au cours de l'examen, d'autre part, le temps alloué aux candidats pour l'examen.

20.153 À notre avis, le processus actuel peut permettre l'accréditation d'entrepreneurs qui ne possèderaient pas les compétences requises. Si on considère que le Comité d'accréditation est très peu sévère dans l'imposition de sanctions aux entrepreneurs qui ne respectent pas les exigences des contrats, comme nous le relevons au paragraphe 20.162, il est d'autant plus important que le processus d'accréditation soit suffisamment exigeant.

20.154 Déjà, en 1983, les services de vérification d'Approvisionnements et Services recommandaient que l'évaluation des compétences des entrepreneurs soit faite sous surveillance.

20.155 Le Secrétariat d'État devrait réviser son processus d'accréditation des entrepreneurs en traduction de sorte que les examens se déroulent sous surveillance afin de s'assurer de la compétence de ces derniers.

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. En août 1991, le Bureau de la traduction a adopté une politique de reconnaissance professionnelle des traducteurs, interprètes et terminologues. En conséquence, il va revoir dans les plus brefs délais sa politique d'accréditation et les diverses modalités qu'elle comprend en ce qui a trait à l'accréditation, aux sanctions et à leur application.*

20.156 Politique de l'accréditation et du contrôle de la qualité. Le Bureau de la traduction doit, avant d'autoriser le paiement, s'assurer que la qualité de tous les textes traduits par des entrepreneurs respecte les exigences stipulées aux contrats et que les traductions soient livrées dans les délais prescrits.

20.157 Tout entrepreneur dont la traduction ne satisfait pas aux normes de qualité ou aux délais prescrits voit son dossier soumis au secrétaire du Comité d'accréditation. Le dossier des entrepreneurs qui ont accumulé quatre évaluations insatisfaisantes, en terme de qualité, ou qui comptent un nombre important de textes livrés en retard doit être transmis au Comité d'accréditation. Ce dernier a pour mandat d'appliquer la politique de l'accréditation et du contrôle de la qualité et d'imposer des sanctions, s'il y a lieu.

20.158 En vertu de la politique en vigueur le Secrétariat d'État peut, sur décision du Comité d'accréditation, lorsque des entrepreneurs ne respectent pas les dispositions des contrats, prendre toute mesure qu'il juge appropriée, y compris :

- un avertissement;
- une suspension;
- un retrait de spécialité;
- une radiation du répertoire des entrepreneurs;
- une clause de dommages et intérêts pour textes livrés en retard.

Au cours de 1990, le Comité d'accréditation n'a été saisi que de 11 des 24 dossiers d'entrepreneurs qui n'avaient pas respecté les délais de livraison à au moins quatre reprises

20.159 Notre vérification nous a permis de constater qu'au cours de 1990, seulement 11 des 24 dossiers d'entrepreneurs qui n'avaient pas respecté les délais de livraison, à au moins quatre reprises, ont été présentés au Comité d'accréditation. Ceci est principalement attribuable à l'absence, dans la politique actuelle, de directives qui précisent à quel moment on devrait soumettre de tels cas au Comité.

Le Comité d'accréditation applique les sanctions de façon inéquitable

20.160 Nous avons constaté que les sanctions imposées aux entrepreneurs ne sont pas toujours fonction des infractions qu'ils commettent. Par exemple, au cours de 1990, un entrepreneur qui avait accumulé six infractions de qualité (représentant 9,6 p. 100 de sa production) s'est vu imposer un **retrait de spécialité** tandis qu'un second entrepreneur qui avait accumulé, durant la même période, 14 infractions de qualité (représentant 10,3 p. 100 de sa production) ne s'est vu imposer **aucune sanction**.

20.161 À notre avis, des iniquités existent parce que la «politique de l'accréditation et du contrôle de la qualité» ne prévoit aucune modalité d'application des sanctions.

Le Comité d'accréditation est très peu sévère envers les entrepreneurs qui ne respectent pas les exigences des contrats

20.162 Nous avons constaté que le Comité d'accréditation était très peu sévère dans l'imposition de sanctions aux entrepreneurs qui ne respectaient pas les exigences des contrats, tant au niveau de la qualité des textes traduits qu'au niveau des échéances à respecter. En effet, au cours de 1990 :

- des 41 dossiers d'entrepreneurs qui ont été présentés au Comité **pour la qualité insatisfaisante**, dix n'ont fait l'objet d'aucune sanction, tandis que onze n'ont reçu qu'un simple avertissement;

- des onze dossiers d'entrepreneurs qui ont été présentés au Comité, tel que mentionné au paragraphe 20.159, **par suite de retards dans la livraison des textes**, quatre n'ont fait l'objet que d'un simple avertissement.

20.163 Le Secrétariat d'État devrait :

- **préciser sa politique et ses directives visant l'évaluation des dossiers des entrepreneurs qui doivent être déférés au Comité d'accréditation;**

- **élaborer des modalités d'application des sanctions à imposer aux entrepreneurs qui ne respectent pas les clauses de qualité et de délai des différents contrats;**

- **s'assurer de l'uniformité des modalités d'application.**

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. La suite à donner à cette recommandation est incorporée au paragraphe 20.155.*

20.164 Capacité de traduction des entrepreneurs. La Direction des marchés de service du Secrétariat d'État possède un répertoire d'environ 600 noms d'entrepreneurs dont 70 p. 100 sont des traducteurs individuels et 30 p. 100 des firmes de traduction qui emploient leurs propres traducteurs ou qui font appel à des sous-traitants. Au moment de leur inscription au répertoire, les entrepreneurs doivent indiquer au Secrétariat d'État leur capacité de traduction quotidienne, en nombre de mots, et ce par domaine de spécialité.

20.165 Afin de gérer de façon efficiente ses ressources financières et humaines et de déterminer le volume total de traduction qu'il peut confier à la sous-traitance, le Secrétariat d'État doit être en mesure d'évaluer de façon raisonnable la capacité de traduction des entrepreneurs qui sont inscrits à son répertoire, et ce pour chacun des domaines de spécialité. Le recensement, chez les entrepreneurs, des domaines de spécialité où il y a pénurie permettrait à la direction de mieux planifier son recours à la sous-traitance et de développer à l'interne les compétences qu'elle ne retrouve pas dans le secteur privé.

Le Secrétariat d'État ne dispose pas d'une information essentielle à une gestion efficiente du recours à la sous-traitance

20.166 Nous avons constaté que la capacité de traduction des entrepreneurs, tel que recensée par le Secrétariat d'État, est théorique puisque, en général, ces derniers ne peuvent simultanément traduire dans chacun des domaines de spécialité. De plus, certains entrepreneurs font connaître leur capacité de traduction en y incluant celle des sous-traitants auxquels ils font appel. Or, souvent, ces sous-traitants sont eux-mêmes inscrits au répertoire et il s'ensuit que leur capacité de traduction est recensée à deux reprises. Le Secrétariat d'État est donc incapable d'évaluer la capacité de traduction des entrepreneurs inscrits au répertoire par domaine de spécialité.

20.167 L'absence de données fiables sur la mesure dans laquelle les traducteurs du secteur privé peuvent absorber le volume de travail que le Bureau de la traduction veut confier, par spécialité, à la sous-traitance, s'ajoute à l'absence de documentation sur les domaines de compétences de ses propres traducteurs, un point dont nous faisons état au paragraphe 20.110.

20.168 Il s'ensuit que le Secrétariat d'État ne dispose pas d'une information pertinente qui lui permette de planifier son recours à la sous-traitance, tant au niveau du volume de traduction à confier à la sous-traitance qu'à celui de ses besoins en ressources humaines et financières.

20.169 Le Secrétariat d'État devrait évaluer de façon ponctuelle la capacité de traduction des entrepreneurs inscrits dans son répertoire afin d'être en mesure de mieux planifier son recours à la sous-traitance.

***Commentaire du ministère** : Le Secrétariat d'État est d'accord avec la recommandation, mais reconnaît certaines difficultés dans sa mise en oeuvre. Néanmoins, depuis l'élaboration d'une politique de reconnaissance professionnelle des traducteurs en août 1991, le Secrétariat d'État considérera le développement et la mise en application d'une méthode d'identification ponctuelle de la capacité de traduction.*

Planification et implantation du système d'information de gestion

20.170 Un système d'information de gestion sur les opérations doit fournir, en temps opportun, des données complètes, fiables et pertinentes afin de permettre aux gestionnaires d'évaluer et de contrôler les activités de traduction.

20.171 À la suite d'études amorcées en 1983, le Secrétariat d'État implantait, en septembre 1986, un nouveau système d'information

appelé le «Système d'information opérationnelle» (SIO). Ce système remplaçait le Système des données de traduction qui était désuet.

20.172 Le SIO devait permettre la gestion des travaux de traduction en termes de volume de travail, de distribution du travail, de capacité de production, d'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles, de productivité, etc. En réponse à des observations que nous formulions dans notre Rapport de 1984 et dans notre suivi de 1986, aux paragraphes 15.137 à 15.139, le ministère mentionnait que le nouveau Système d'information opérationnelle permettrait de mieux analyser et comparer les coûts internes et externes de la traduction, de surveiller le respect des échéances et de fournir aux gestionnaires les données nécessaires pour mesurer la réalisation des objectifs.

20.173 Ce système comprend 120 micro-ordinateurs, répartis dans les ministères clients, qui sont reliés à un ordinateur central exploité par une firme privée d'Ottawa. On prévoyait une interface entre le SIO et d'autres systèmes ministériels.

Il a fallu cinq ans pour régler certains problèmes conceptuels majeurs du Système d'information opérationnelle et il faudra encore quelques années avant qu'un système d'information de gestion intégré puisse être mis en place.

20.174 Pour pallier temporairement certaines lacunes du SIO, un système d'information complémentaire appelé «Plan de travail informatisé» (PTI) a été mis au point en avril 1986 par la Direction générale des opérations de traduction.

20.175 Ce système rassemble les données sur l'utilisation du temps, les salaires moyens et les dépenses d'exploitation pour chaque unité de travail. Ces données, auxquelles on ajoute manuellement les données quantitatives du SIO, servent à établir le coût moyen du mot traduit.

Le Système d'information opérationnelle ne satisfait pas aux besoins des utilisateurs

20.176 En raison des nombreux problèmes relevés lors de sa mise en oeuvre, le Secrétariat d'État a commandé à des consultants une revue impartiale de la qualité de ce système. Leur rapport, qui date du 18 avril 1988, fait état de sérieuses faiblesses reliées à l'architecture et à l'implantation du système, telle la difficulté de maintenir une synchronisation entre les deux bases de données du système SIO. Cette dernière lacune a engendré des retards dans la saisie des données et a jeté le doute sur la précision de celles-ci.

20.177 Le Secrétariat d'État a lancé, en novembre 1988, un projet d'amélioration afin de combler de façon temporaire certaines lacunes décelées. Ce projet, qui a été achevé à la mi-juillet 1991, a permis d'apporter, en ce qui concerne principalement l'entrée des données, des changements importants pour faciliter son utilisation par les gestionnaires.

20.178 Entre-temps, en janvier 1991, le rapport soumis par le Groupe de consultants gouvernementaux sur la revue du rapport de gestion mensuel confirmait le manque de synchronisation.

20.179 Bref, il a fallu cinq ans pour régler certains problèmes conceptuels majeurs du SIO et il faudra encore quelques années avant qu'un système de gestion intégré puisse être mis en place. Dans l'intervalle, ainsi que nous l'avons mentionné aux paragraphes 20.96 à 20.99, la direction ne bénéficie pas d'un système qui fournisse rapidement toute l'information dont elle a besoin pour gérer ses opérations. Par exemple, le système «Plan de travail informatisé» n'étant pas relié au SIO, les données opérationnelles, le rapport entre la production interne et la production en sous-traitance ainsi que les données sur les coûts ne sont pas directement accessibles à des fins de consolidation et d'analyse.

20.180 Sans compter les frais d'achat et d'amélioration du SIO, que nous estimons à plus de deux millions de dollars, les coûts réels n'étant pas disponibles, le fonctionnement de ces deux systèmes coûte environ 2,5 millions de dollars par année, dont la majeure partie s'applique au SIO.

20.181 Le Secrétariat d'État est à faire une étude de faisabilité concernant l'intégration des données du Plan de travail informatisé et du Système d'information opérationnelle ainsi que celles qui proviennent de l'ensemble des autres systèmes ministériels. Cette étude serait suivie d'une autre sur le remplacement du SIO et du PTI par un seul système. Actuellement, la direction de l'informatique privilégie la solution qui consiste à exploiter le système SIO sur ses propres équipements. Cette formule nécessitera forcément la recompilation de tous les programmes.

20.182 Le Secrétariat d'État devrait mettre sur pied, aussitôt que possible, un système d'information de gestion qui répondrait à tous les besoins des utilisateurs et aux attentes de la direction et il devrait s'assurer que ses efforts à cette fin soient bien coordonnés.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Le Secrétariat d'État a reconnu les difficultés inhérentes à la coexistence de systèmes séparés et a entrepris de les intégrer en les simplifiant, ce qu'il prévoit terminer pour 1992-1993. Quant à la migration générale des systèmes, elle s'inscrira dans le plan ministériel d'informatique.*

L'information destinée au Parlement

20.183 Le Bureau du contrôleur général exige que la Partie III du Budget des dépenses renferme suffisamment d'information pour permettre aux parlementaires, entre autres, de comprendre et d'évaluer la performance escomptée et réelle d'un programme sur le plan des résultats et des ressources.

20.184 Notre vérification s'est limitée à la section de la Partie III, pour l'exercice 1991-1992, qui se rapporte à l'activité Traduction et aux trois sous-activités qui la composent : «Opérations de traduction», «Terminologie et services linguistiques» ainsi que «Administration et projets spéciaux». Nous avons également tenu compte du rapport de la Vérification interne sur la Partie III de 1990-1991.

Indicateurs de rendement importants non divulgués

20.185 Nous avons constaté qu'en général, l'information sur l'activité Traduction est pertinente et présentée sur une base comparative. Les données liées au Budget principal des dépenses sont fiables. Les domaines traités sont relativement importants. Néanmoins, nous avons relevé les lacunes suivantes.

20.186 Les indicateurs de rendement de la sous-activité «Opérations de traduction» sont inscrits dans la Partie III. Cependant, nous avons remarqué que le Bureau de la traduction n'utilise pas d'indicateurs de rendement, comme l'exige le Bureau du contrôleur général, pour les sous-activités «Terminologie et services linguistiques» et «Administration et projets spéciaux». Le Secrétariat d'État nous a fait savoir que depuis l'exercice 1989-1990, il attendait la création du nouveau ministère Multiculturalisme et citoyenneté pour élaborer un nouveau cadre de planification opérationnelle. Ce dernier est utilisé dans la préparation de la Partie III. Nous croyons que cette situation n'aurait pas dû empêcher la préparation et l'utilisation d'indicateurs de rendement pour ces deux sous-activités.

Information incomplète

20.187 Les descriptions relatives aux trois sous-activités mentionnées au paragraphe 20.186 se retrouvent sous les titres : «Traduction», «Interprétation», «Services linguistiques» et «Traduction assistée par ordinateur». Il s'ensuit que l'on peut difficilement établir le lien entre les dépenses budgétisées et l'information qui s'y rattache. De plus, certains renseignements sont

incomplets. On ne mentionne pas la mesure dans laquelle les délais de livraison des textes sont respectés, alors qu'il s'agit là d'une mesure importante pour le service de traduction. D'autre part, on indique une tendance à la baisse du coût du mot traduit, mais sans en mentionner la cause.

20.188 Nous considérons que l'indicateur «coût du mot traduit» peut induire le lecteur en erreur, car le Secrétariat d'État ne précise pas ce que comprend ce coût. Les paragraphes 20.42 à 20.45 exposent nos observations détaillées sur le calcul du coût du mot traduit.

20.189 Depuis six ans, il est répété dans la Partie III que «La décentralisation des services de traduction est maintenant terminée dans sept régions sur neuf.» On n'explique pas pourquoi la décentralisation n'est pas encore achevée dans les deux autres régions.

20.190 Le Bureau de la vérification interne du Secrétariat d'État a également soulevé l'absence de mesures de rendement dans son rapport d'octobre 1990 sur la «Préparation de la Partie III du Budget des dépenses».

20.191 En ce qui concerne l'activité Traduction, le Secrétariat d'État devrait fournir dans la Partie III du Budget des dépenses :

- **des indicateurs de rendement pour les principaux extrants de l'activité;**
- **une brève description des éléments compris dans le coût du mot traduit à l'interne et par sous-traitance;**
- **une information suffisante pour assurer une bonne compréhension des faits mentionnés et la justification des fonds demandés pour chacune des sous-activités du secteur.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Le Secrétariat d'État apportera certaines améliorations à l'information présentée dans la Partie III du Budget des dépenses de 1992-1993.*

L'évaluation de programme

20.192 L'évaluation de programme constitue un important mécanisme de contrôle qui permet aux gestionnaires de rendre compte de la réalisation des objectifs de programme et, grâce aux résultats de ces évaluations, de mettre en oeuvre des programmes plus efficaces.

20.193 En mars 1989, la Direction de l'évaluation des programmes déposait son rapport d'évaluation des Services en langues officielles. Cette évaluation visait dans l'ensemble à évaluer la raison d'être des Services en langues officielles, la réalisation de leurs objectifs, leurs répercussions et leurs effets, ainsi qu'à trouver des solutions de rechange à la façon actuelle d'assurer les services de traduction et d'interprétation.

20.194 L'objectif de notre vérification était de déterminer si le ministère avait établi des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de ses programmes. Nous avons tenu compte des constatations et des conclusions qui se dégagent de l'évaluation de programme, dans la réalisation de notre vérification.

20.195 Notre examen a consisté uniquement en une analyse des rapports et documents reliés aux Services en langues officielles, ce qui s'est avéré suffisant pour poser un jugement sur la fiabilité de l'information. Nous avons également interviewé certains membres de la Direction de l'évaluation des programmes qui ont participé à cette étude. Notre examen n'a pas porté sur la gestion et l'organisation de la fonction d'évaluation de programme.

20.196 Nous avons conclu qu'en règle générale, cette évaluation est satisfaisante, compte tenu du cadre de référence préalablement défini. Elle a été bien conçue, soigneusement mise en oeuvre et bien documentée. L'évaluation fournit de l'information valable sur les questions qu'elle a abordées. Elle a permis de confirmer que le mandat de dispenser des services de traduction est clair, que le besoin de ces services est

évident, et que dans l'ensemble, la réalisation des objectifs était satisfaisante.

20.197 Nous avons également constaté qu'un plan d'action a été élaboré pour donner suite aux constatations et recommandations soulignées par cette évaluation. Ce plan a été approuvé par la haute direction.

Chapitre 21

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

Points saillants

21.1 En vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, et à la demande du gouverneur en conseil, le Bureau a été autorisé par décrets du conseil à faire enquête auprès de dix organisations et à en faire rapport (paragraphes 21.11 et 21.12).

21.2 Le Bureau fournit une gamme de services destinés à répondre aux besoins des députés (21.14 à 21.22).

21.3 Le Bureau se penche sur les questions d'équité en matière d'emploi (21.26 à 21.29).

21.4 La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne relève directement du vérificateur général. Elle veille à ce que le Bureau fasse une utilisation optimale de ses ressources (21.32).

21.5 Le Bureau a réalisé des progrès dans ses travaux d'élaboration et de mise au point de ses méthodes. Ces travaux comprennent le nouveau *Manuel de vérification intégrée* (21.37 et 21.38).

21.6 L'investissement dans de nouvelles techniques a permis d'exercer de manière rentable le jugement professionnel dans la planification, le déroulement et les rapports des vérifications (21.47 à 21.52).

21.7 Le Bureau fait office de secrétariat de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), un programme de formation parrainé par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et il participe à un programme financé par l'Agence canadienne de développement international dans le cadre duquel des boursiers internationaux peuvent faire l'apprentissage de la vérification législative au Canada (21.56 à 21.60).

21.8 Le Bureau a terminé trois examens spéciaux auprès de sociétés d'État en 1990-1991 (21.61 à 21.64).

Table des matières

	Paragraphe
Les travaux effectués au Bureau	21.9
Les «produits» exigés par la Loi	21.10
L'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*	21.11
L'organisation du Bureau	21.13
La liaison avec le Parlement	21.14
Les services offerts au Parlement (21.14)	
Les réponses aux demandes qui proviennent du Parlement (21.16)	
Les services informatiques offerts au Parlement (21.21)	
Les services de vidéos (21.22)	
Les Opérations de vérification	21.23
La Direction générale des services professionnels et administratifs	21.25
Les dossiers financiers (21.25)	
L'équité en matière d'emploi (21.26)	
Les diplômes obtenus et l'appartenance à des associations professionnelles (21.30)	
La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne	21.32
L'accroissement de l'efficacité du Rapport annuel (21.33)	
La qualité de la vérification financière (21.34)	
L'interaction avec les ministères fédéraux (21.35)	
L'élaboration des méthodes	21.37
La planification des méthodes de demain (21.39)	
Les activités de perfectionnement	21.44
La technologie	21.47
Les langues officielles	21.53
Les programmes internationaux	21.56
L'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) (21.56)	
Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification (21.59)	
Les examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État	21.61

Table des matières (suite)

Pièces

21.1 Organigramme du Bureau *du vérificateur général (octobre 1991)*
21.2 Ventilation du règlement des demandes qui proviennent du Parlement
21.3 Bureau du vérificateur général du Canada - Crédits et dépenses
21.4 Élaboration des méthodes, 1990-1991
21.5 Coût d'établissement des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1991 ou avant

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

Les travaux effectués au Bureau

21.9 Les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* précisent le mandat et les activités confiés au Bureau. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il «prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel il fournit des renseignements sur les activités du Bureau». Les précédents chapitres du présent Rapport annuel décrivent les résultats des travaux de vérification effectués par le Bureau au cours de l'année écoulée. Le présent chapitre traite des autres travaux qu'a effectués le Bureau.

Les deux «produits» les plus visibles du vérificateur général sont le Rapport annuel à la Chambre des communes et l'opinion qu'il formule chaque année sur les états financiers du gouvernement du Canada.

Les «produits» exigés par la Loi

21.10 Les deux «produits» du Bureau les mieux connus sont le Rapport annuel à la Chambre des communes et l'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada. Parmi les autres «produits», signalons notamment ceux qui sont le fruit de sérieux travaux de vérification qui servent à étayer les opinions :

- sur les états financiers de plus de cent sociétés d'État et organismes du gouvernement;
- sur les examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État dont le vérificateur général est le vérificateur attitré;
- sur les attestations annuelles et les vérifications d'optimisation effectuées à l'intention des administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
- sur les autres travaux à effectuer en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*.

L'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*

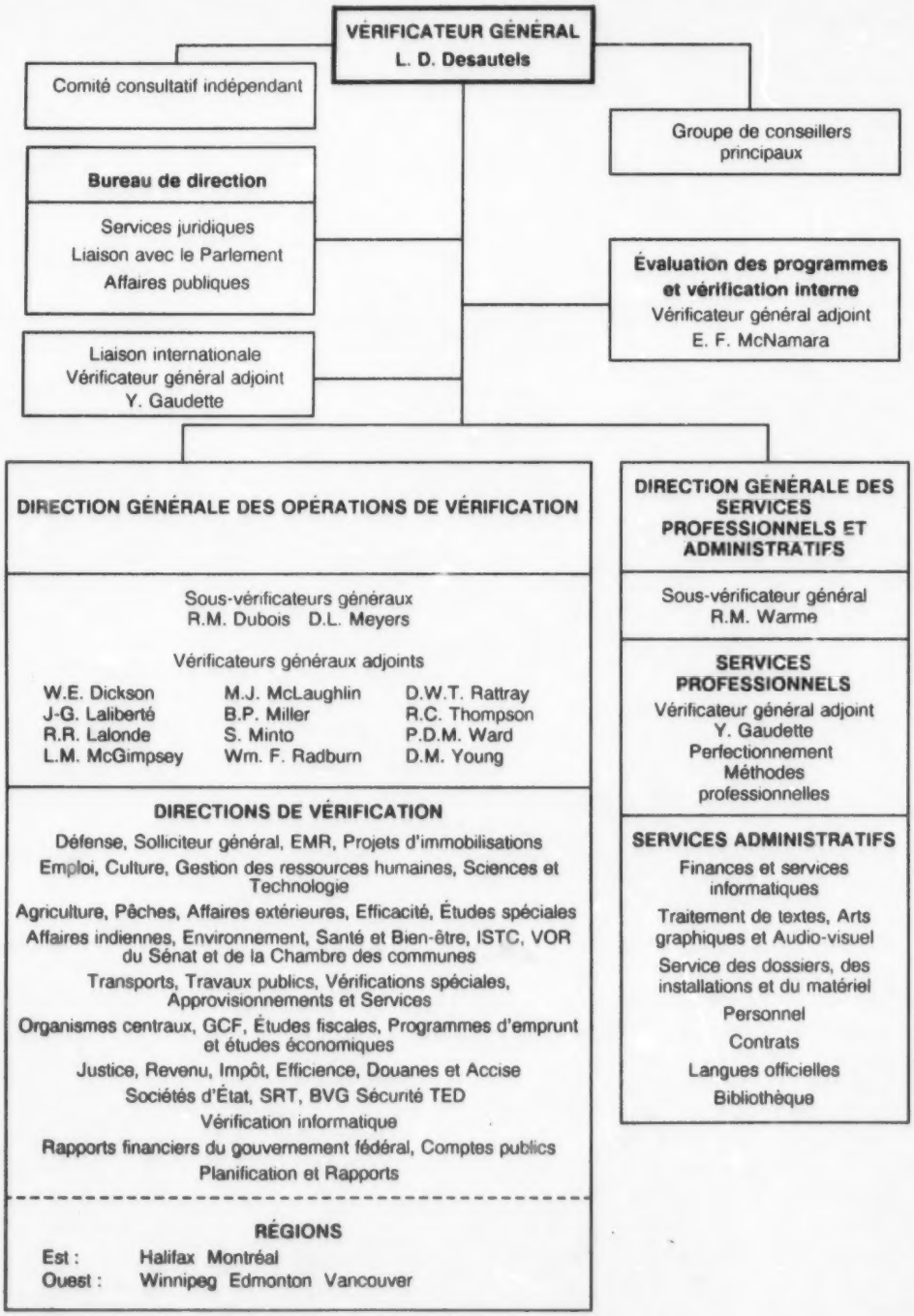
21.11 L'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général* donne au Bureau le pouvoir d'effectuer des activités autres que celles qui sont précisées dans cette loi et dans la *Loi sur les gestion des finances publiques*. Le vérificateur général, s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, peut faire une enquête sur toute autre question que lui soumettrait le gouverneur en conseil et en faire rapport.

21.12 Le Bureau, veillant toujours à ce que soient bien précisées les modalités de ses missions en ce qui a trait aux activités autres que celles précisées nommément dans la Loi, a été autorisé par décrets du conseil, en vertu des dispositions de l'article 11, à effectuer des travaux auprès des organismes suivants :

- l'Organisation de l'aviation civile internationale
- l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord
- l'Agence internationale de l'énergie atomique
- l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
- le Programme des Nations Unies pour le développement

Pièce 21.1

ORGANIGRAMME DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
OCTOBRE 1991



- le Recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie
- l'Office des prix des produits de la pêche le Fonds renouvelable des aéroports autonomes et services au sol connexes
- l'Office national du film
- la Société de caisse de retraite de la Commission internationale des pêches.

L'organisation du Bureau

21.13 La pièce 21.1 donne un aperçu de la structure organisationnelle du Bureau. Cet organigramme présente les fonctions des deux directions générales et du Bureau de direction.

La liaison avec le Parlement

Les services offerts au Parlement

21.14 Le vérificateur général est le mandataire du Parlement. Il est indépendant du gouvernement en place et il fournit des services de soutien aux députés de manière objective et impartiale.

Le Bureau fournit au Parlement une gamme de services.

21.15 La gamme de services fournis au Parlement est vaste et variée. Ils vont de la production du Rapport annuel aux lettres expédiées en réponse aux questions formulées par des députés et des sénateurs sur les sujets que le Bureau a signalés au Parlement. La section ci-dessous décrit les divers services fournis aux membres du Parlement ainsi que les autres activités entreprises au cours de l'exercice clos le 31 mars 1991.

Les réponses aux demandes qui proviennent du Parlement

21.16 Au cours de l'année, le vérificateur général reçoit des demandes qui proviennent des députés. Ces demandes parviennent habituellement sous forme de lettres qui renferment certaines indications ou soulèvent un point de vue et demandent au vérificateur général de se pencher sur la question. Le vérificateur général passe lui-même ces demandes en revue et il élabore ensuite une réponse appropriée en collaboration avec le directeur principal responsable de l'organisation visée par la demande. Lorsque le sujet a une importance éventuelle et ne dépasse pas la portée du mandat du vérificateur général, on l'inclut dans un travail de vérification en cours ou prévu.

21.17 La *Loi sur le vérificateur général* exige que soit signalé dans le Rapport annuel du vérificateur général tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à la connaissance du Parlement. C'est pourquoi le vérificateur général a adopté une pratique qui consiste à inclure ses constatations dans le rapport annuel suivant au lieu de les transmettre directement à un membre ou à un comité qui a fait la demande.

21.18 Au cours de l'exercice 1990-1991, le vérificateur général a reçu 18 demandes de ce genre qui couvraient toute une gamme de sujets allant du défaut d'une bande indienne de verser les honoraires d'un vérificateur à la cession des terrains du Harbourfront à Toronto. Ces demandes ont eu pour auteurs des membres des trois grands partis politiques fédéraux. La pièce 21.2 donne une ventilation du règlement de ces demandes.

21.19 La pièce 21.2 indique que, tout au long des travaux réguliers de vérification du Bureau, on donne suite de manière positive et directe à la majorité des demandes qui viennent du Parlement. Les demandes qui dépassent la portée des travaux du Bureau sont celles dont la nature exigerait du vérificateur général qu'il

Pièce 21.2

VENTILATION DU RÈGLEMENT DES DEMANDES QUI PROVIENNENT DU PARLEMENT

Hors du champ d'intervention du VG	3
Incluses dans les travaux de vérification en cours	5
Incluses dans les plans de futures vérifications	4
Autres	6
Total des demandes écrites reçues	18

commente les choix politiques du gouvernement. Il est bon de remarquer que la pièce 21.2 ne tient pas compte des demandes faites officieusement au cours d'une conversation. Il en est de même des demandes formulées dans le cadre des délibérations parlementaires, ce qui comprend des recommandations particulières que formulent les comités parlementaires. Par exemple, presque chaque rapport du Comité permanent des comptes publics (CCP) comporte une recommandation qui demande au Bureau de faire une sorte d'évaluation des réponses formulées par un ministère à la suite du rapport du comité. Le Bureau donne suite à toutes ces demandes.

21.20 Le Bureau s'efforce beaucoup de suivre de près les travaux du Parlement afin d'être constamment au courant de ce qui intéresse et préoccupe son principal client. Voilà pourquoi les demandes que fait un député ou un sénateur de porter attention à tel ou tel sujet sont prises au sérieux puisqu'elles constituent l'expression directe des préoccupations du client.

Les services informatiques offerts au Parlement

On peut se procurer sur disques compacts les dix derniers rapports annuels.

21.21 Au cours des dernières années, le Bureau a enregistré sur support informatique une version de son Rapport annuel. Jusqu'à cette année, le progiciel consistait en un exemplaire du dernier rapport annuel produit, enregistré sur disquette souple et pouvant être lu à l'aide du matériel informatique dont sont dotés les bureaux des députés. La disquette offrait une fonction «Recherche» permettant au personnel d'un membre du Parlement de parcourir rapidement, à l'aide de mots-repères, la totalité du rapport en fonction des questions qui intéressent le député. Cette année, est venu s'ajouter à cet ensemble un enregistrement sur disque compact des rapports annuels des dix dernières années. Pour obtenir ce disque compact, il ne suffit que de s'adresser à la Bibliothèque du Parlement.

Les «produits» du Bureau comprennent le Rapport annuel à la Chambre des communes, un livret sur les «Points saillants», une présentation vidéo sur les principaux messages du rapport, une disquette informatique ainsi qu'une base de données sur CD-ROM (voir le paragraphe 21.21).

Les services de vidéos

21.22 Comme par les années passées, nous avons produit sur une courte bande vidéo un résumé des points saillants du Rapport de 1991. On peut projeter cette vidéocassette, une fois le Rapport déposé, par l'intermédiaire du réseau OASIS du Parlement. De plus, quiconque aimerait la présenter à ses commettants ou la projeter pour d'autres fins valables n'a qu'à demander à notre Bureau une copie du vidéo offerte dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Les Opérations de vérification

21.23 Le travail de vérification du Bureau est confié à la Direction générale des opérations de vérification. Une direction type des Opérations de vérification a charge d'une série de vérifications à effectuer auprès de ministères, d'organismes et de sociétés d'État. Elle assume, en outre, la responsabilité d'opérations fonctionnelles. Une des directions s'est spécialisée dans le domaine des sociétés d'État et elle fournit conseils et méthodes de travail aux autres directions. Une autre exerce la gestion de l'opinion à formuler sur les états financiers sommaires du Canada. Pour ce faire, elle regroupe les données fournies par les équipes chargées des missions de vérification auprès des ministères. Une troisième direction apporte ses connaissances de la vérification informatique.

21.24 Les Opérations de vérification comptent deux directions régionales. Il existe des bureaux régionaux à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Montréal et Halifax. Le personnel qui travaille dans les bureaux régionaux représente 17,2 p. 100 de l'effectif des Opérations de vérification et il a charge de toute une gamme de travaux de vérification à effectuer dans chaque région.

La Direction générale des services professionnels et administratifs

Les dossiers financiers

21.25 Les Services administratifs tiennent des dossiers financiers sur les crédits octroyés au Bureau et sur ses dépenses. La pièce 21.3 présente un état comparatif de ces données.

L'équité en matière d'emploi

21.26 L'équité en matière d'emploi vise à aider les personnes qui présentent certaines incapacités, les membres des minorités visibles, les autochtones et les femmes en leur offrant des programmes conçus pour remédier à la discrimination en milieu de travail, au Canada. Le Conseil du Trésor a publié en 1983 ses directives d'application pour cette initiative du gouvernement. La politique actuellement en vigueur exige des ministères qu'ils dressent des plans d'action positive qui précisent les objectifs à atteindre pour chaque groupe. Employeur distinct, le Bureau n'est pas tenu de dresser des plans de cette nature, mais il a choisi de le faire puisque cela s'inscrit parmi les saines pratiques de gestion.

Le Bureau participe pleinement au programme d'équité en matière d'emploi.

21.27 Le Bureau du vérificateur général s'est doté d'un Comité d'équité en matière d'emploi qui se réunit tous les deux mois et au sein duquel sont représentées les deux directions générales du Bureau. Un groupe de travail assure, au Bureau, l'application d'un programme d'emploi destiné aux personnes qui présentent des incapacités, programme grâce auquel le Bureau a pu employer un plus grand nombre de ces personnes. Ce groupe de travail s'occupe aussi des questions d'équité en matière d'emploi qui concernent les femmes, les autochtones et les minorités visibles.

21.28 Le Bureau dispose d'un coordonnateur du programme d'équité en

Pièce 21.3

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
CRÉDITS ET DÉPENSES

Crédits et dépenses, par activité

	1991-1992	1990-1991		1989-1990	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Vérification législative	60 006 $	56 550 $	56 319 $	52 680 $	52 614 $
TOTAL	60 006 $	56 550 $	56 319 $	52 680 $	52 614 $

Crédits et dépenses, par article

	1991-1992	1990-1991		1989-1990	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Traitements et salaires	35 782 $	34 057 $	34 767 $	31 896 $	32 240 $
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	5 405	5 529	5 529	4 848	4 848
Transport et communications	4 014	3 394	3 606	3 122	3 656
Information	363	245	552	225	348
Services professionnels et spéciaux	11 201	9 574	7 964	7 732	7 117
Location	301	294	314	270	272
Achat de services de réparation et d'entretien	440	539	533	758	522
Services publics, fournitures et approvisionnements	603	906	803	832	772
Capital - Construction et acquisition de machines et de matériel	1 380	1 500	1 721	2 502	2 340
Paiements de transfert	509	505	504	488	481
Toutes autres dépenses	32	7	26	7	18
TOTAL	60 006 $	56 550 $	56 319 $	52 680 $	52 614 $

matière d'emploi et d'un manuel qui sert d'outil de planification et de contrôle, le Guide d'équité en matière d'emploi. La démarche du Bureau, à ce chapitre, ne cherche pas à offrir un traitement de faveur à des groupes particuliers de personnes, mais vise plutôt à éliminer ce qui peut faire obstacle à leur emploi. Le but de nos interventions est d'offrir des possibilités d'embauche et d'avancement égales pour tous. Pour les personnes qui présentent des incapacités, le Bureau prend les mesures requises pour qu'aucun obstacle matériel ne vienne contrer leur rendement en milieu de travail.

21.29 On utilise un certain nombre de façons de procéder afin de veiller à ce que tous les groupes intéressés soient tenus au courant des possibilités d'emploi qui leur sont offertes. Par exemple, le Bureau consulte les agents d'orientation dans les universités. Il travaille également de concert avec certaines bandes indiennes afin de les tenir au courant des possibilités d'emploi qu'offre le Bureau. Les membres du groupe de travail et ceux du comité ont également des rencontres avec des représentants des divers groupes intéressés afin de discuter de points précis.

Les diplômes obtenus et l'appartenance à des associations professionnelles

21.30 Du nombre de professionnels qui travaillent au Bureau, 559 détiennent des diplômes d'études postsecondaires. Un grand nombre de ces diplômés (182) ont fait des études en comptabilité et en sciences commerciales et détiennent, par exemple, des baccalauréats en commerce et des maîtrises en administration des affaires. Les autres possèdent une vaste gamme de diplômes. Douze d'entre eux sont détenteurs de doctorats. Tous ces diplômes ont été décernés par des établissements d'enseignement reconnus.

21.31 Parallèlement, plusieurs de nos employés sont membres en règle d'associations professionnelles. Parmi eux, 294 sont des comptables agréés, des comptables généraux licenciés, des comptables en management ou des ingénieurs professionnels. Le Bureau incite tous ses employés à parfaire leur formation en suivant des cours à l'extérieur, lorsque cela est possible.

La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne

21.32 Cette direction relève directement du vérificateur général. Elle lui indique dans quelle mesure le Bureau s'acquitte bien de sa tâche, et le cas échéant, le renseigne sur la manière dont il serait possible d'améliorer son travail. Cela aide le vérificateur général à s'assurer que les contribuables obtiennent l'optimisation maximale des ressources qui sont confiées à son Bureau.

La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne aide le Bureau à optimiser l'utilisation de ses ressources.

La direction fournit, sur le rendement du Bureau, de l'information de gestion impossible à obtenir rapidement ailleurs. L'an dernier, elle a concentré ses efforts sur ces trois points précis :

- la manière de rendre plus efficace le Rapport annuel du vérificateur général;
- l'examen de la conformité aux normes de vérification financière;
- la qualité des relations du Bureau avec les ministères et les organismes du gouvernement et, le cas échéant, quelles sont les possibilités d'améliorer ces relations.

L'accroissement de l'efficacité du Rapport annuel

21.33 Au cours de l'année, on a publié et distribué aux vérificateurs et aux législateurs le procès-verbal du Symposium sur la communication des résultats des vérifications

dans les années quatre-vingt-dix (SCAN). Le procès-verbal se présentait sous forme de règles et de normes pour une communication efficace de l'information fournie par les vérifications législatives. Ces données étaient le fruit de l'expérience et de la réflexion d'une forte représentation de vérificateurs législatifs de l'Amérique du Nord et de l'Europe, de gestionnaires du secteur public, de journalistes et de spécialistes de la communication. Notre Bureau, ainsi que plusieurs services provinciaux de vérification législative, ont adopté plusieurs de ces normes et règles.

La qualité de la vérification financière

21.34 Le Bureau consacre une forte proportion de ses ressources de vérification à l'attestation des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités, et des Comptes publics. Il est indispensable que le travail de vérification soit inattaquable. On a établi, au cours de l'exercice, que le travail d'attestation effectué respectait les normes de qualité en vigueur au Bureau.

L'interaction avec les ministères fédéraux

21.35 L'efficience des vérifications est somme toute fonction des relations qui s'établissent entre vérificateurs et représentants des ministères. Le Bureau a besoin de bien connaître l'interaction des équipes de vérification avec les entités de l'État et il doit savoir comment ces entités perçoivent cette interaction. Au cours de l'exercice, il y a eu publication de rapports provisoires sur les points suivants :

- la manière dont les équipes de vérification se dotent d'une connaissance objective et réaliste des entités qui leur sont confiées afin de décider de la vérification à effectuer. Cette analyse a permis de relever les pratiques efficaces qu'utilise chacune des équipes de vérification et que le Bureau pourrait utiliser davantage;

- la manière dont les équipes de vérification établissent des rapports avec les entités à vérifier au début de la vérification, lorsqu'elles leur communiquent de quelle façon avancent les travaux, et lorsqu'il s'agit d'avoir l'assentiment des entités sur les résultats des vérifications;

- la manière dont les responsables des équipes de vérification tiennent le Bureau du contrôleur général du Canada au courant de leurs constatations de vérification.

21.36 Un rapport final sur ces questions exposera le point de vue des entités vérifiées sur tous les aspects de cette interaction. Il recueillera également leurs suggestions sur les améliorations à apporter.

L'élaboration des méthodes

21.37 Le Comité d'élaboration des méthodes s'occupe de l'élaboration des normes professionnelles qui doivent régir le travail du Bureau. Sous sa gouverne, le personnel effectue des recherches, procède à des essais et publie des prises de positions et des lignes directrices pertinentes. C'est ainsi que sont élaborées les normes de qualité du Bureau qu'approuve le Comité d'élaboration des méthodes. La Direction des méthodes professionnelles fournit au Comité les services de soutien dont il a besoin. La pièce 21.4 résume les activités qu'a coordonnées le Comité au cours de 1990-1991.

On a accordé une grande importance à l'élaboration des méthodes.

21.38 Dans ce secteur d'activités, l'événement le plus important de l'exercice a été la publication et la mise en application de la version révisée du *Manuel de vérification intégrée*, produit par le Bureau. Il s'agit là d'un jalon important dans l'évolution des méthodes de travail utilisées au Bureau. Les leçons apprises pendant plus d'une dizaine d'années de vérification intégrée se trouvent rassemblées dans ce seul volume. Le document fournit un cadre plus complet à l'intérieur duquel les professionnels du Bureau pourront exercer leur jugement et prendre les initiatives qu'exige la

Pièce 21.4

ÉLABORATION DES MÉTHODES, 1990-1991

Démarche : Le Bureau, pour élaborer ses méthodes, fait appel à des spécialistes et à des praticiens, recrutés au Bureau et à l'extérieur. Il tient compte, dans ce cadre d'activités, des recherches effectuées et des normes établies par les organismes professionnels. Il fait appel également à la participation de gestionnaires de la fonction publique afin d'assurer l'acceptation de ses méthodes de travail et de ses critères.

Activités : En 1990-1991, le Comité d'élaboration des méthodes, avec la collaboration de plusieurs professionnels du Bureau :

- a publié (sur support informatique et sur support papier) une version révisée du *Manuel de vérification intégrée* du Bureau, lequel est désormais le manuel de référence à utiliser;
- a établi les prises de position du Bureau sur la vérification du respect des textes réglementaires et a approuvé la rédaction de l'ébauche provisoire d'un guide sur le sujet, guide dont le contenu sera mis à l'essai par les équipes de vérification;
- a approuvé une méthode révisée de vérification de la gestion de la trésorerie dans les ministères et les organismes fédéraux;
- a examiné les résultats des examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État au cours du premier quinquennat, en vertu du nouveau régime de vérification instauré, et, après la fin de l'exercice, a approuvé en principe la méthode de travail à utiliser pour ces examens au cours du prochain quinquennat;
- a approuvé les prises de position du Bureau et les lignes directrices pertinentes destinées aux vérificateurs, en ce qui a trait à l'examen des mesures prises par les ministères pour donner suite aux recommandations des comités parlementaires ou aux recommandations formulées à la suite de vérifications antérieures;
- a poursuivi ses travaux qui portent sur :
  - la délimitation de l'étendue des vérifications d'optimisation;
  - la révision de notre façon d'effectuer la vérification de la gestion des ressources humaines;
- a amorcé un projet visant à moderniser les méthodes qu'utilise le Bureau pour son contrôle des vérifications internes (en prévision de la prochaine étude de portée générale de la vérification interne);
- a mis sur pied un projet visant à moderniser la démarche du Bureau en ce qui a trait à la vérification des questions d'efficience (de manière à tenir compte des leçons que nous a apprises notre dernière étude de portée générale sur le sujet);
- a maintenu et a élargi le programme d'échange de méthodes et de pratiques, dans le cadre duquel il y a eu présentation de séminaires et d'ateliers sur divers sujets, notamment sur l'amélioration de l'efficience des vérifications.

Ressources : Les travaux qui portent sur la recherche et le développement de normes et d'autres orientations constituent une importante activité pour tout organisme professionnel; le Bureau a consacré environ 4 p. 100 de son budget à cette catégorie de travaux. Les dépenses du Bureau, au chapitre de l'élaboration des méthodes, se sont chiffrées en 1990-1991 à 1,9 million de dollars.

vérification de l'optimisation des ressources. Le Manuel présente non seulement une méthodologie plus à point, mais il fournit également la preuve que nous maîtrisons désormais les techniques de vérification intégrée mieux que nous pouvions le faire alors que la vérification intégrée en était à ses premiers pas.

La planification des méthodes de demain

21.39 Nos méthodes ont certes évolué, mais elles ne sont pas encore parfaites et surtout pas immuables. Le Bureau apporte des corrections à ses méthodes non seulement par suite de l'expérience acquise, mais également pour tenir compte des résultats des recherches effectuées et des normes formulées par divers organismes professionnels.

Des membres de la direction du Bureau ont participé à un atelier pour discuter de questions liées à la pratique et de la mise en application du Manuel de vérification intégrée (voir le paragraphe 21.38).

21.40 La nature des méthodes de vérification du Bureau, point qui est probablement le plus important, est directement liée aux changements dans les fonctions de contrôle et d'obligation de rendre compte entre le Parlement et le gouvernement. Ce qui façonne au départ la nature de nos méthodes de vérification, ce sont les questions de contrôle parlementaire et d'obligation de rendre compte. Il est difficile d'effectuer une vérification si les attentes, les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont imprécises. La vérification législative ouvre en fait la voie aux liens d'obligation de rendre compte et de contrôle entre le Parlement et le gouvernement.

21.41 Il serait irréaliste pour le Bureau de tenter d'élaborer en vase clos ses méthodes et ses critères de vérification à cause des liens étroits qui existent entre la vérification et l'obligation de rendre compte. En ce qui a trait à la vérification intégrée, praticiens et observateurs se sont posé de nombreuses questions depuis que le regretté James Macdonell a introduit cette méthode au sein de l'administration fédérale. Citons notamment les interrogations suivantes :

- Quels sont les résultats importants et avec quelle minutie et quelle précision pouvons-nous (ou devrions-nous) les évaluer?
- Parmi les diverses catégories de vérifications, d'études et d'enquêtes effectuées qui ont émergé dans la pratique, quelle est celle qui pourrait le mieux consolider les liens d'obligation de rendre compte entre le gouvernement et le Parlement?
- Comment les méthodes de vérification tiennent-elles dûment compte de la nature des responsabilités assumées dans la chaîne de l'obligation de rendre compte et de la participation de divers paliers de gouvernement?
- Comment pouvons-nous avoir l'assurance que les conclusions des vérificateurs sont fidèles et uniformes, quels que soient les ministères vérifiés et l'époque où ont été effectuées les vérifications?

21.42 Ce ne sont pas des questions auxquelles il est facile de répondre. C'est pourquoi le Comité d'élaboration des méthodes a mis sur pied une série de consultations auprès de représentants élus ou de hauts

fonctionnaires ainsi qu'auprès de collègues de la profession qui ont eu à faire face aux mêmes difficultés. Ces constatations avaient pour but d'établir un plan stratégique pour l'élaboration des méthodes à utiliser au Bureau.

21.43 Les résultats permettront d'indiquer la capacité du Bureau à effectuer son travail, et la manière dont il doit s'y prendre pour aider le Parlement et le gouvernement à améliorer les contrôles et l'obligation de rendre compte.

Les activités de perfectionnement

21.44 Les activités de perfectionnement sont essentielles au maintien de la compétence professionnelle d'un bureau de vérification. Elles lui permettent de compter sur un personnel dûment qualifié et sur l'utilisation de méthodes de pointe.

21.45 En 1990-1991, la Direction du perfectionnement du Bureau :

- a présenté à l'interne 85 cours différents totalisant 191 présentations et 3 640 jours de formation;
- a financé 591 jours de formation dispensée à l'extérieur;
- a organisé quelque 1 200 journées de conférences professionnelles.

21.46 Le total des activités susmentionnées représente plus de 5 400 journées consacrées au perfectionnement, soit une moyenne de 8,7 journées de formation par employé.

La technologie

21.47 Au cours de la dernière décennie, tenant compte de la stratégie qu'il avait établie au chapitre de la technologie, le Bureau a fait d'importants investissements dans ce domaine. Il a notamment investi un million de dollars environ, chaque année, pour améliorer notre secteur informatique. Cet investissement avait pour but premier d'accroître les capacités de nos employés en les dotant d'outils souples et faciles à utiliser, lesquels venaient aider le vérificateur dans sa tâche et lui offraient la souplesse requise pour s'adapter à un univers de la vérification en évolution. Ces outils permettent aux vérificateurs d'exercer leur jugement professionnel d'une façon rentable pour planifier et exécuter les travaux de vérification et en faire rapport.

L'investissement dans le volet technologique aide les vérificateurs à s'adapter à un cadre de vérification en évolution.

21.48 Le but second de cet investissement est de mettre en évidence l'importance, en vérification, du travail de chaque équipe et de chaque direction. Savoir travailler de concert avec d'autres et savoir partager l'information recueillie sont essentiels au succès de nos vérifications. Il est donc indispensable de fournir aux vérificateurs des outils qui leur faciliteront l'emmagasinage, la manipulation et l'extraction de données mises en commun. Promouvoir la créativité personnelle dans un cadre de travail collectif nous demande de trouver des moyens de communication ainsi que des utilisations des outils qui permettent de rapprocher les équipes et les directions. Cela s'inscrit dans les priorités pour nos bureaux régionaux et pour ceux des vérificateurs qui ont leurs bureaux chez les clients. Les conférences vidéos et les conférences par téléphone, la messagerie vocale, les communications informatiques à très grande vitesse avec le bureau principal sont des possibilités dont nous analyserons les coûts et les avantages et que nous utiliserons lorsque leur utilité en justifiera le coût.

21.49 L'environnement technologique du Bureau a continué d'évoluer considérablement. Nous avons notamment poursuivi la mise au point de :

- l'IDEA - Interactive Data Extraction and Analysis - un logiciel qui permet à un vérificateur de charger dans la mémoire de

On peut maintenant utiliser le disque compact CD-ROM. Des vérificateurs ont recours à cette technologie avec l'aide de bibliothécaires du Bureau (voir le paragraphe 21.49).

son ordinateur les données d'un client et de les manipuler avec aisance et souplesse. L'Institut canadien des comptables agréés en a publié une nouvelle version (4.0) dont la mise au point a été parrainée par le Bureau ainsi que par de grands cabinets d'experts-comptables du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis.

- le système d'attestation - système d'application pour banque de données utilisé dans le cadre de la vérification des Comptes publics qu'exige l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*. Les équipes de vérification entrent en mémoire les résultats de leurs vérifications auprès des ministères; le système d'attestation permet de consolider les résultats et de faciliter leur traitement numérique par l'équipe centrale responsable des Comptes publics.

- la publication, sur disque compact (CD-ROM), d'une base de données de vérification - système informatique d'archivage de données comptables et de données de vérification qu'il est possible de consulter. Il renferme des renseignements ayant trait à la vérification du secteur public d'un certain nombre de pays, notamment des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

21.50 Au début de 1991, le Bureau a commencé à mettre en service un nouveau système d'information de gestion intégré, le SIG2000, dont la mise au point a débuté à l'automne de 1988. Le système remplace celui qu'on utilisait depuis 1982. Le nouveau système devrait permettre de répondre aux besoins du Bureau jusqu'au début du siècle prochain. La mise en service du SIG2000 a exigé qu'on fournisse aux employés un outil informatique d'accès rapide au mini-ordinateur central.

21.51 Les premières applications prévues pour le SIG2000 devaient faciliter la gestion du processus de vérification. Le système a également fourni des possibilités d'élaborer et d'utiliser d'autres processus de travail pour les équipes ou pour les directions. Il y a, entre autres applications, l'accès à la base de données du BVG par l'intermédiaire de ce système intégré. Non seulement ce mécanisme éliminera-t-il l'obligation pour les vérificateurs d'avoir un lecteur de disques compacts, mais il permettra également aux vérificateurs de consulter les données récemment ajoutées à la banque dès qu'on a

mis au point l'information ou dès qu'on la reçoit.

21.52 Le SIG2000 est donc plus qu'un système d'information de gestion intégrée; c'est le premier volet de ce qui sera éventuellement un système d'information de gestion intégré complet et global.

Les langues officielles

21.53 Le Bureau s'efforce de respecter entièrement son engagement de maintenir un niveau satisfaisant de bilinguisme dans ses activités quotidiennes. Cet engagement permet au Bureau de communiquer avec le grand public, de réaliser des vérifications en anglais ou en français ou de fournir aux employés la possibilité de travailler dans la langue de leur choix.

21.54 Le Bureau a poursuivi ses efforts visant à accroître chez ses employés la maîtrise de la langue seconde. Au cours du dernier exercice financier, 94 employés ont suivi des cours d'apprentissage du français et 37 autres des cours d'apprentissage de l'anglais. Cent vingt personnes (120) ont passé l'examen qui sert à évaluer leur maîtrise de la langue seconde.

21.55 Le Commissaire aux langues officielles a signalé dans son dernier rapport que le BVG «a amélioré ses services dans les deux langues officielles». Le Bureau a donc fait des progrès malgré qu'il «lui reste, cependant, quelques problèmes à résoudre au chapitre de la langue de travail et de la participation équitable des deux groupes linguistiques».

Les programmes internationaux

L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

21.56 L'IDI est un programme de formation parrainé par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et qui a été mis sur pied en 1986. Le Bureau du vérificateur général du Canada fournit présentement les services de secrétariat requis pour ce programme.

21.57 Jusqu'en décembre 1990, l'IDI a parrainé 31 ateliers auxquels ont participé 694 personnes qui représentaient 105 Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, lesquelles ont fourni pour la réalisation de ces ateliers 67 personnes-ressources. L'IDI a publié un Répertoire international de données sur la formation des vérificateurs. Publié en cinq langues et distribué à 158 institutions membres, le Répertoire présente 90 descriptions de cours offerts par 17 Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, des modèles de programme de formation, des études de cas et un relevé des logiciels qui peuvent être utilisés en vérification.

21.58 L'IDI dispose d'un budget de fonctionnement d'environ 1,2 million de dollars fournis par divers organismes d'aide nationaux et internationaux. L'Agence canadienne de développement international a été parmi les premiers organismes à appuyer l'IDI. Citons, parmi les autres, la Banque asiatique de développement, le Secrétariat du Commonwealth, l'Agence finnoise de développement international, la Banque inter-américaine de développement, l'Agence japonaise de coopération internationale, le ministère norvégien de la Coopération au développement et le Programme des Nations Unies pour le développement.

Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification

21.59 Le Bureau se réjouit de la réussite du Programme international d'aide aux bureaux de vérification, programme que finance l'Agence canadienne de développement international par l'intermédiaire d'un organisme non gouvernemental, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Le programme assure l'octroi de bourses à des vérificateurs de rang supérieur de pays en développement. Il leur offre ainsi la possibilité d'un séjour d'un an au Canada où ils pourront faire l'apprentissage de techniques de pointe en vérification du secteur public. Les boursiers, pour la plupart, font ce stage à notre Bureau.

21.60 Nous fêterons cette année le onzième anniversaire de ce programme. À ce jour, 95 boursiers provenant de 41 pays y ont participé.

Les examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

21.61 Le Bureau doit produire un rapport annuel de vérification pour chaque société d'État mère et ses filiales dont il est le vérificateur attitré, en vertu de l'article 132 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ce rapport présente une opinion sur les états financiers de la société examinée et sur son respect des textes réglementaires pertinents. On peut également y signaler toute question que le vérificateur juge importante. L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige du Bureau qu'il fasse connaître les coûts «entiers» de l'établissement des rapports des vérifications effectuées auprès de ces sociétés d'État (voir la pièce 21.5).

21.62 L'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige de chaque société d'État mère nommée à l'annexe III de cette Loi qu'elle soit soumise à un examen spécial, une fois au moins, tous les cinq ans. Cette exigence vient s'ajouter à l'obligation que chaque société a de faire vérifier chaque année ses états financiers.

On a terminé trois examens spéciaux auprès de sociétés d'État en 1990-1991.

21.63 Les examens spéciaux ont pour objectif de déterminer si les systèmes de contrôle et d'information financiers et les systèmes de contrôle et d'information de gestion, ainsi que les pratiques de gestion de chaque société peuvent garantir, dans la mesure du possible, que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations se sont déroulées d'une manière efficace.

Voici les boursiers de 1991-1992 de la FCVI. De gauche à droite : Awais Sheikh (Pakistan), Jamel Khemakhem (Tunisie), Rafael Palomo (Costa Rica), Kebede Wagari (Éthiopie), Anjana Das (Inde), Charles Bezaliel (Zimbabwe) et Dibaker Bhattarai (Népal) (voir le paragraphe 21.59).

Pièce 21.5

COÛT D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS ANNUELS DE VÉRIFICATION POUR LES EXERCICES FINANCIERS CLOS LE 31 MARS 1991 OU AVANT

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.91	88 430 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.90	28 660
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.91	65 910
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.90	54 010
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.90	48 590
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.90	84 690
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.90	46 900
Banque fédérale de développement (covérificateur)	31.03.91	294 860
Canadian National (West Indies) Steamships Limited	31.12.90	4 080
Centre international d'exploitation des océans	31.03.91	54 530
Commission canadienne du lait	31.07.90	119 700
Commission de la Capitale nationale	31.03.91	211 850
Conseil canadien des normes	31.03.91	47 340
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.91	44 700
Corporation commerciale canadienne	31.03.91	65 900
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.90	22 880
Corporation Place du Havre Canada	31.03.91	31 680
Énergie atomique du Canada Limitée	31.03.91	374 870
Harbourfront Corporation (covérificateur)	31.03.91	51 440
Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.90	162 090
Monnaie royale canadienne	31.12.90	208 240
Office canadien des provendes	31.03.91	34 620
Office canadien du poisson salé	31.03.91	147 410
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.90	128 180
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	31.03.91	57 610
Société canadienne des postes (covérificateur)	31.03.91	356 550
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.90	176 350
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.12.90	227 490
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.91	51 850
Société de développement du Cap-Breton	31.03.90	236 700
Société de développement du Cap-Breton	31.03.91	238 990
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.90	75 350
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.91	118 220
Société du crédit agricole	31.03.91	225 710
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.91	67 370
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.91	6 910
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	31.03.91	32 930
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.91	7 800
Société pour l'expansion des exportations	31.12.90	425 280
Téléglobe Canada	31.12.90	11 640
VIA Rail Inc.	31.12.90	374 390

En 1990-1991, le Bureau a terminé trois examens spéciaux. Voici le coût «entier» de ces examens spéciaux :

la Société de construction des musées du Canada Inc.	550 340 $
l'Office canadien du poisson salé	312 330 $
le Centre international d'exploitation des océans	422 550 $

21.64 À la fin de l'exercice 1990-1991, un seul examen spécial était en cours : celui de la Société du crédit agricole. Les travaux devraient être terminés au cours de l'exercice 1991-1992.

Annexe A

Loi sur le vérificateur général

L.R., ch. A-17

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976-77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«ministère»

«ministère» S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«registraire»

«registraire» désigne la Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«société d'État»

«société d'État» S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«vérificateur général»

«vérificateur général» Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, s.3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au

président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23; 1980-81- 82-83, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le Rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport au président et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 7.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du Rapport annuel.

Soumission du rapport au président dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

Annexe B

Loi sur la gestion des finances publiques
Extraits de la Partie X

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F-11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévue par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au

moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprétant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle- ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C

Rapports du Comité permanent des comptes publics
à la Chambre des communes

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 5 novembre 1990

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

(Deuxième session de la trente-quatrième législature)

1. Conformément au mandat permanent que lui confère l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité s'est penché sur les Comptes publics du Canada pour 1988-1989, volumes II et III, et en particulier sur le contrôle des subventions et contributions.

2. Le Comité apprécie la coopération des témoins qui ont comparu devant lui.

3. Le Comité a examiné la nature des contrôles financiers et des comptes à rendre pour ce qui est des subventions et des contributions. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du régime en place au sein du gouvernement fédéral, le Comité a convoqué comme premiers témoins des représentants du Conseil du Trésor, qui sont venus expliquer les rôles et responsabilités des ministres, des ministères ainsi que du Conseil du Trésor lui-même dans la gestion des subventions et contributions.

4. Le Comité a constaté qu'il y a moins de comptes à rendre pour les subventions que pour les contributions. Le Conseil du Trésor définit la subvention comme un paiement de transfert inconditionnel, qui n'appelle aucune reddition de comptes ni aucune vérification, mais qui peut être assorti de critères d'admissibilité. Par contre, la contribution est un paiement de transfert conditionnel destiné à une fin précise, qui est assujetti à une obligation de rendre des comptes et à une vérification en vertu d'un accord de contribution.

5. Les représentants du Conseil du Trésor ont informé le Comité que sur les 72,6 milliards alloués à titre de paiements de transfert dans le Budget des dépenses principal de l'exercice 1990-1991, environ 20 p. 100 étaient des subventions et des contributions discrétionnaires. Dans ce contexte, les paiements discrétionnaires sont votés chaque année par le Parlement, contrairement aux dépenses législatives, autorisées de façon permanente.

6. En cette période de déficit budgétaire élevé, le Comité trouve opportun de se pencher sur la gestion des subventions discrétionnaires. Le fait qu'on ait recours à des subventions plutôt qu'à des contributions pour concrétiser des programmes suppose une structure plus relâchée quant à la reddition des comptes. En outre, les dépenses discrétionnaires impliquent un fardeau supplémentaire pour le système, qui doit assurer des contrôles adéquats et le respect de l'équité, de même que l'application des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité dans l'attribution de fonds publics à tel demandeur plutôt qu'à tel autre.

7. À la suite de la comparution des représentants du Conseil du Trésor, le Comité a tenu quatre audiences publiques auxquelles il a invité les ministères et organismes suivants: le Secrétariat d'État, le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) ainsi que le Conseil des Arts du Canada. Chacun de ces organismes administre un programme (ou des programmes) important(s) de subventions discrétionnaires. Il a également eu une rencontre avec des représentants du Vérificateur général, afin d'obtenir leur point de vue et de connaître la situation sur le plan de la vérification.

8. Le Vérificateur général propose un cadre pour la gestion rationnelle des programmes de subventions, dont les principaux éléments sont les suivants :

a) Étant donné qu'il y a moins de comptes à rendre dans le cas des subventions que des contributions, il ne faudrait accorder que rarement des subventions et les réserver aux situations dans lesquelles le versement de fonds publics est véritablement inconditionnel et où leur utilisation offre un bon rapport coût/efficacité. Autrement, il faudrait recourir aux contributions, avec les exigences inhérentes de suivi et de vérification;

b) Les organismes qui accordent des subventions devraient vérifier si les bénéficiaires y sont admissibles au départ et s'ils continuent de l'être par la suite. Il faudrait exiger des bénéficiaires qu'ils fournissent des renseignements sur la quantité de fonds dépensés et le pourquoi des dépenses;

c) Les programmes de subventions devraient comporter des objectifs clairs et nets, et la façon dont une subvention particulière satisfait à un objectif devrait être manifeste;

d) On devrait consigner les critères utilisés pour évaluer les demandes de subvention, ainsi que les motifs des décisions, afin d'assurer un traitement équitable à tous les demandeurs;

e) On devrait observer de saines pratiques financières. Par exemple, les fonds ne devraient pas être versés plus tôt que nécessaire. En outre, les gestionnaires devraient s'informer des sommes dépensées et s'assurer dans la mesure du possible que les dépenses servent aux fins prévues;

f) Pour les bénéficiaires qui reçoivent des fonds année après année, on devrait évaluer périodiquement s'ils continuent d'y être admissibles et s'ils en ont toujours besoin; et

g) On devrait évaluer périodiquement si le programme atteint ses objectifs.

9. Le Comité appuie fermement le cadre proposé par le Vérificateur général, et il s'en est inspiré pour passer en revue l'attribution des subventions au Secrétariat d'État, au CRSH et au Conseil des Arts du Canada. Il a établi entre eux des comparaisons qui l'ont aidé à juger du caractère adéquat des contrôles exercés. Tout d'abord, chaque organisme est structuré différemment. Le Secrétariat d'État est un ministère d'exécution qui administre des programmes culturels et est directement assujetti aux directives du Conseil du Trésor. Le CRSH, un conseil subventionnaire qui a le statut d'établissement public, encourage la recherche et offre des bourses dans le secteur des sciences sociales et des humanités; lui aussi est assujetti aux directives du Conseil du Trésor, mais ses représentants ont informé le Comité que les conseils subventionnaires n'avaient pas à se soumettre aux contrôles centraux. Contrairement aux deux autres organismes, le Conseil des Arts du Canada est une société d'État et, à ce titre, il n'est pas assujetti aux contrôles du Conseil du Trésor. Il finance les arts grâce à différents programmes, qui se concrétisent pour la plupart sous forme de subventions. Le Conseil est d'autant plus indépendant qu'il a été exempté des dispositions visant le contrôle et l'obligation de rendre des comptes que la *Loi sur la gestion des finances publiques* impose aux autres sociétés d'États.

10. Dans les paragraphes qui suivent, le Comité examine deux volets des contrôles exercés à l'égard des subventions :

a) Approbation et administration; et

b) Examen et suivi.

A. Approbation et administration

11. Dans son Guide d'administration financière, le Conseil du Trésor établit un certain nombre de directives qui régissent l'approbation et l'administration des subventions par les ministères et organismes gouvernementaux. Au cours de leurs témoignages, les représentants du Conseil du Trésor ont fait remarquer que la vérification de l'admissibilité faisait partie du processus d'approbation des subventions. Dans le cas des subventions à une catégorie de bénéficiaires, le Conseil du Trésor exige que les ministères lui soumettent une présentation et approuve les conditions des subventions, qui englobent une définition claire de la catégorie de bénéficiaires admissibles ainsi que des procédures utilisées par le ministère, s'il en est, pour s'assurer de l'admissibilité à la subvention. Le Guide indique également que les subventions peuvent être assorties de critères d'admissibilité et peuvent être limitées à des buts ou à des objectifs particuliers.

12. Le Comité s'inquiète du libellé quelque peu permissif du Guide. Par exemple, il faut faire état des procédures utilisées par le ministère «s'il en est», et les subventions «peuvent» être assorties de critères d'admissibilité. Comme il importe de disposer de critères clairement définis et de procédures efficaces pour la mise en oeuvre de tous les programmes de subventions, le Comité considère que le Conseil du Trésor ne devrait laisser aucun doute quant à la nature obligatoire des dispositions à cet égard.

Recommandation

13. Le Comité recommande que le Conseil du Trésor envisage de réviser le Guide d'administration financière de façon à rendre obligatoires pour toutes les subventions les critères d'admissibilité et la vérification de l'admissibilité.

14. Le Comité estime qu'il est important d'établir des modalités de communication avec les groupes d'intérêt et le public, afin que l'organisme gouvernemental responsable puisse fournir une réponse substantielle et satisfaisante si des préoccupations ou des plaintes sont formulées au sujet de subventions particulières. Le Comité souscrit à l'initiative du CRSH qui prévoit de laisser les bénéficiaires des subventions consacrer jusqu'à concurrence de 10 p. 100 des fonds obtenus à une meilleure communication avec les partis intéressés et avec la société en général.

15. En ce qui a trait au processus d'approbation et au suivi des subventions, le Comité a constaté qu'un certain nombre de mesures pourraient donner lieu à de meilleurs contrôles. Par exemple, dans le cas des subventions importantes aux budgets de fonctionnement des organismes bénéficiaires, il conviendrait d'exiger des états financiers vérifiés.

16. Par ailleurs, le Comité souhaiterait qu'on exige plus souvent de la part des bénéficiaires de subventions qu'ils consentent à présenter des rapports financiers et d'activité. Dans le cas des subventions aux budgets de fonctionnement, les rapports d'activité devraient préciser dans quelle mesure les activités financées satisfont aux objectifs du programme de subvention, et on devrait les exiger à tout le moins au milieu de la période de la subvention et avant le dernier versement d'une année donnée. Les mêmes délais devraient s'appliquer à la production de rapports financiers fournissant le détail des dépenses ainsi que des renseignements sur la viabilité de l'organisme bénéficiaire. Le Comité reconnaît que la production de tels rapports n'est possible que dans le cas des subventions importantes appuyant le budget de fonctionnement d'un organisme. Pour les subventions plus petites ou versées à l'appui d'un projet, on pourrait exiger la production d'un rapport uniquement à la fin du projet, qui serait un préalable au versement d'autres fonds au même organisme.

17. Parallèlement aux améliorations concernant les rapports, on devrait exercer de meilleurs contrôles sur les paiements échelonnés et adopter d'autres méthodes de suivi, dont des observations

sur place de façon sélective. Le Comité observe que les directives du Conseil du Trésor prévoient le versement des subventions importantes par paiements échelonnés. Mais il faut aussi, à cet égard, faire une plus large place à la coordination du suivi, des rapports et des versements comme tels. Si les circonstances le justifient, on doit envisager d'interrompre les versements. Le Comité n'est pas d'accord avec les représentants du Conseil du Trésor lorsqu'ils disent qu'une fois la subvention consentie à même les fonds publics, on ne s'intéresse pas à la façon dont cet argent sera dépensé pour les besoins du bénéficiaire. Comme l'a signalé le président du CRSH, le Conseil du Trésor lui-même approuve les conditions des subventions en vertu desquelles le CRSH et les autres organismes appliquent les mesures de contrôle et d'établissement de rapports.

18. La notion de rentabilité revêt de l'importance si l'on veut améliorer les modalités -- approbation, rapports et suivi -- qui régissent les subventions. Par conséquent, le Comité s'inquiète du fait qu'il ne semble pas y avoir d'informations sur les coûts du traitement des subventions au sein du Secrétariat d'État. Le Ministère n'avait pas étudié le coût de l'administration des subventions d'appui aux budgets de fonctionnement et aux projets, et il n'avait pas colligé d'informations sur le coût du traitement de sommes très différentes.

Recommandation

19. Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'appliquer les modalités suivantes à l'administration des subventions au sein des ministères et organismes :

a) une meilleure communication avec les groupes d'intérêt et le public;

b) l'obligation de fournir des états financiers vérifiés;

c) l'obligation de fournir des rapports financiers et d'activité, et l'acceptation préalable d'un suivi;

d) la coordination des paiements échelonnés et l'exigence de rapports et d'un suivi lorsque cela est rentable; et

e) la mise en oeuvre de contrôles relatifs aux rapports, au suivi et aux paiements échelonnés, dans l'optique d'une information appropriée sur les coûts.

B. Examen et suivi

20. Les organismes subventionnaires appliquent différentes méthodes de rapport et d'examen après le versement d'une subvention. Au Secrétariat d'État, les organismes bénéficiaires présentent un rapport sur la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs. Les représentants du CSRH ont indiqué qu'ils mettent davantage l'accent sur le compte rendu des résultats obtenus grâce aux subventions. Au Conseil des Arts du Canada, on demande aux bénéficiaires d'indiquer dans un rapport final ce que la subvention leur a permis d'accomplir et si l'oeuvre artistique en question a été exposée, publiée, jouée, etc. Le CSRH et le Conseil des Arts du Canada disent que ces rapports finals leur permettent d'assurer un suivi; de tels suivis n'existent pas au Secrétariat d'État, mais ce ministère se sert des rapports d'activité pour évaluer les demandes de renouvellement, tout comme les deux autres organismes.

21. Le Comité a observé que de nombreuses subventions discrétionnaires, notamment celles consenties pour les budgets de fonctionnement, semblent être renouvelées année après année. Compte tenu des témoignages entendus, le Comité estime que les organismes subventionnaires doivent accorder plus d'attention aux renouvellements permanents ou à long terme. En outre, il n'est

pas suffisant qu'un organisme se présente comme un «facilitateur» qui n'intervient pas dans le processus de sélection et s'en remet à un examen par des pairs.

Recommandation

22. Le Comité recommande que le gouvernement envisage de demander à tous les ministères et organismes subventionnaires de soumettre au Parlement, dans le cadre de leur rapport annuel ou dans la Partie III du Budget des dépenses, des rapports triennaux sur les subventions renouvelables, sous l'angle de la multiplicité des demandes face à la rareté des ressources ainsi que des avantages pour le Canada et pour le bénéficiaire. Cette exigence devrait s'appliquer aux subventions importantes dans une optique de rentabilité.

23. Le Comité trouve encourageant qu'il y ait au sein des trois organismes subventionnaires une capacité d'évaluation et d'examen des programmes. Le CSRH et le Secrétariat d'État ont tous deux des sections bien établies qui évaluent les programmes de subventions de façon cyclique. Le Conseil des Arts du Canada a indiqué qu'il avait réalisé certains programmes d'évaluation et qu'il était en train d'élaborer un plan officiel d'évaluation dont la mise en oeuvre sera en fonction des ressources disponibles.

Recommandation

24. Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'exiger que :

a) tous les ministères et organismes qui administrent des programmes de subventions établissent un service d'évaluation conforme aux directives du Conseil du Trésor;

b) tous les programmes de subventions soient assujettis à une évaluation à intervalles réguliers; et que

c) des ressources suffisantes soient consacrées à la mise en oeuvre de cette recommandation.

25. Le Comité a comparé les pratiques du CSRH et celles du Secrétariat d'État en ce qui a trait aux recouvrements. Dans le premier cas, lorsque la période d'une subvention s'est écoulée, le Conseil peut demander le remboursement de tout solde ou des fonds affectés à des éléments inadmissibles. Par contre, le Secrétariat d'État a indiqué au Comité qu'il ne demandait aucun remboursement parce qu'il n'est pas nécessaire de rendre compte des subventions. Si le bénéficiaire d'une subvention n'utilise pas celle-ci ou l'utilise à mauvais escient, le Secrétariat d'État en tient compte au moment d'examiner une nouvelle demande de ce bénéficiaire, le cas échéant, eu égard à l'état financier et au rapport d'activité fourni pour la subvention initiale. Le Comité considère que le bénéficiaire devrait avoir l'obligation de soumettre un rapport concernant les soldes non dépensés, et que les organismes gouvernementaux devraient avoir l'obligation de les récupérer.

Recommandations

26. Le Comité recommande que le gouvernement envisage de demander à tous les ministères et organismes subventionnaires de récupérer auprès des bénéficiaires les soldes non dépensés des subventions.

27. Le Comité recommande que les sociétés d'État qui administrent d'importants programmes de subventions, comme le Conseil des Arts du Canada, mettent en oeuvre les recommandations 19, 22, 24 et 26 qui précèdent.

28. Le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport, conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules nos 26, 32, 33, 34, 35 et 39, englobant ce rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 5 novembre 1990

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

(Deuxième session de la trente-quatrième législature)

1. En conformité de l'ordre de renvoi permanent de l'alinéa 108(3)(e) du Règlement, votre Comité a étudié le Rapport annuel du Vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1989 et, en particulier, les paragraphes 1.168 à 1.184, ainsi que les rapports antérieurs du Vérificateur général traitant des questions de personnel et de la réforme de la fonction publique.

2. Nous soulignons la coopération des témoins qui ont comparu devant votre Comité et nous les en remercions.

3. Tout au long des années 80, votre Comité a étudié un certain nombre de questions relatives à la saine gestion des ressources humaines dans la fonction publique. La nécessité d'améliorer les systèmes de dotation et de classification des postes, ainsi que le besoin de préciser les rôles et les responsabilités des organismes gouvernementaux intéressés, ont été parmi les principales questions examinées. Chacune a fait l'objet d'un rapport à la Chambre des communes. Plusieurs de ces questions ne sont pas encore résolues et votre Comité poursuit ses efforts en vue de leur trouver une solution. Récemment, toutefois, le cadre de référence des préoccupations de votre Comité s'est modifié. Dans son rapport annuel de 1989, le Vérificateur général a regroupé un certain nombre de thèmes tirés de vérifications effectuées sur un intervalle de plusieurs années et a demandé que l'on procède à une réforme globale de la structure législative et administrative qui régit la fonction publique.

4. Votre Comité a décidé de porter son attention sur les constatations du Vérificateur général et de tenir une série d'audiences sur la question de la réforme de la fonction publique. Un certain nombre de raisons militaient en faveur d'une telle enquête. En premier lieu, la fonction publique est une importante institution qui touche la vie de tous les Canadiens. Environ 240 000 Canadiens sont employés dans la fonction publique et la prestation de tous les services et programmes gouvernementaux importants est assurée grâce à leurs efforts. Par conséquent, la nécessité d'une réforme en profondeur de la fonction publique est une question qui intéresse au plus haut point le Parlement et tous les citoyens. En second lieu, il est devenu évident qu'il existe un sérieux problème de moral parmi les fonctionnaires. Plusieurs études importantes et les témoignages entendus par votre Comité ont confirmé la gravité et l'ampleur des problèmes de motivation et d'attitude qui se posent. La question du moral exige une attention immédiate si l'on veut que le niveau et la qualité des services fournis au public se maintiennent et s'améliorent. Un troisième facteur est l'initiative prise récemment par le gouvernement en vue d'instituer «Fonction publique 2000», un organisme ayant reçu le mandat d'étudier les questions liées à la réforme. Par le truchement de dix groupes de travail, le projet Fonction publique 2000 doit aborder une vaste gamme de préoccupations touchant les ressources humaines, allant de la dotation et de la classification à la formation et au perfectionnement. Fonction publique 2000 a été lancée en décembre 1989 et vise à présenter des propositions de changement au plan de la législation, des institutions et des attitudes.

5. Votre Comité a tenu six audiences publiques et entendu des témoins représentant tant la gestion de la fonction publique que les syndicats. Un certain nombre d'objectifs ont été établis pour ces audiences : (1) faire un suivi des recommandations contenues dans les rapports soumis

antérieurement par le Comité à la Chambre des communes; 2) recevoir un compte rendu de la haute direction des organismes gouvernementaux responsables au sujet du besoin d'améliorer la gestion des ressources humaines; et (3) examiner les plans, les objectifs et les progrès de Fonction publique 2000. Tout au long des audiences, votre Comité a mis l'accent sur l'économie, l'efficience et l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Un thème tout aussi important a été la nécessité constante de tenir les hauts fonctionnaires responsables devant le Parlement et votre Comité de la bonne gestion des fonds publics et de la gestion des personnes - la ressource la plus précieuse.

6. En s'appuyant sur ces témoignages, votre Comité a tiré un certain nombre de conclusions et a formulé des recommandations dans divers domaines de la gestion des ressources humaines. Cependant, ne voulant pas devancer la réforme législative, votre Comité n'a pas procédé à un examen systématique de la législation. La Chambre n'avait pas confié un tel mandat à votre Comité. Le Comité n'avait pas non plus été autorisé à étudier la question des relations employeur-employés au sein de la fonction publique. Par conséquent, les questions telles que la structure du système de négociation collective n'étaient pas du ressort de votre Comité.

7. Votre Comité a reçu les observations du Vérificateur général quant à la nécessité d'une réforme. Le Vérificateur général a défini cinq domaines :

a) le cadre législatif et administratif actuel n'est pas adapté au contexte et aux défis auxquels est confrontée la fonction publique d'aujourd'hui;

b) la nécessité de rationaliser les procédés, notamment la classification des postes, la dotation et le traitement des employés qui ont un rendement non satisfaisant;

c) la nécessité de supprimer les contraintes indues, de confier de plus grandes responsabilités aux ministères et aux gestionnaires de première ligne, tout en s'assurant qu'ils sont suffisamment tenus de rendre des comptes;

d) la présence d'un leadership clair et évident, d'un point de ralliement et la responsabilité globale des gestionnaires à l'égard de leur personnel; et

e) la nécessité d'un changement dans la mentalité et les attitudes à divers niveaux.

8. Un certain nombre de ces domaines de préoccupation sont liés aux conclusions et recommandations de rapports soumis antérieurement par votre Comité à la Chambre des communes. Un autre a trait au besoin fondamental de solutionner le problème de moral qui se pose. Le Comité fera des commentaires sur chacun. Cependant, il y a une préoccupation préalable en ce qui a trait à la démarche suivie dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000.

DÉMARCHE

9. Les responsables de Fonction publique 2000 ont présenté à votre Comité d'audacieux objectifs de réforme de la gestion du personnel dans la fonction publique. Pour que les objectifs du projet Fonction publique 2000 soient atteints, il est important que la démarche suivie soit caractérisée par l'ouverture et l'équité et qu'elle donne aux parties intéressées une opportunité suffisante d'exprimer leurs vues.

10. Votre Comité a examiné le cheminement du projet tel qu'il se déroule présentement. Fonction publique 2000 a été annoncée par le Premier ministre le 12 décembre 1989. Un secrétariat restreint a été établi, relevant directement du Bureau du Conseil privé, afin de coordonner les efforts de dix groupes de travail, dans les domaines suivants: (1) structure professionnelle et de classification;

(2) rémunération et avantages sociaux; (3) dotation; (4) relations de travail; (5) adaptation de la main-d'oeuvre; (6) gestion des ressources; (7) politiques administratives et services communs; (8) catégorie de la gestion; (9) service au public; et (10) formation et perfectionnement du personnel. Les groupes de travail étaient présidés par des sous-ministres de premier niveau et formés d'un nombre restreint de hauts fonctionnaires. Ainsi, le groupe de travail sur la formation et le perfectionnement du personnel était composé de dix hauts fonctionnaires provenant de divers ministères et de six membres «ex officio», y compris des représentants du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique (qui ont fourni les services de soutien à chacun des groupes de travail). Les responsables ont clairement énoncé à votre Comité que Fonction publique 2000 était une «initiative de la gestion», c'est-à-dire un projet contrôlé par la gestion à la demande du Premier ministre et responsable devant lui des résultats obtenus. Aucun gestionnaire ou employé de première ligne ne faisait partie des groupes de travail, qui ne comptaient pas non plus de représentants des syndicats de la fonction publique.

11. L'échéancier de Fonction publique 2000 est ambitieux. Après avoir été à l'oeuvre depuis moins de trois mois, les groupes de travail ont proposé une série de mesures correctives pouvant être prises sans modification législative. Ces solutions «rapides» ont été présentées à votre Comité dans un rapport intérimaire transmis par une lettre du Président du Conseil du Trésor. Compte tenu de l'obligation de rendre compte au Parlement, il est préoccupant que ce rapport intérimaire n'ait pas été déposé également à la Chambre. La deuxième étape de Fonction publique 2000 a porté sur la rédaction des rapports finals des groupes de travail durant l'été. Étant donné le chevauchement de plusieurs des domaines étudiés par les différents groupes de travail, une consolidation et une synthèse doivent aussi être effectuées en vue de la préparation des recommandations finales touchant aux modifications législatives. Ces recommandations doivent être présentées aux ministres et les projets de modification doivent être déposés à la Chambre des communes au début de l'année prochaine. Votre Comité a également reçu une série de comptes rendus des discussions de ces groupes de travail.

12. Votre Comité a demandé aux responsables d'expliquer la nature de leurs consultations avec les syndicats de la fonction publique, les employés à tous les niveaux et le secteur privé, y compris de grandes sociétés, des universitaires et d'autres organismes intéressés. Nous avons par ailleurs entendu des représentations vigoureuses de la part de plusieurs syndicats de la fonction publique qui ont informé votre Comité que le processus de consultation suivi dans le cadre de Fonction publique 2000 était inacceptable à leur point de vue.

13. Les représentants de Fonction publique 2000 ont fait état d'un large éventail de mécanismes de consultation. Il y a eu plusieurs rencontres avec les syndicats de la fonction publique, et les hauts fonctionnaires ont indiqué que les syndicats avaient participé à des discussions avec tous les groupes de travail et que leurs avis avaient été étudiés sérieusement. Cependant, les représentants des syndicats ont, à l'occasion, marqué leur désaccord avec les témoignages présentés par ces hauts fonctionnaires et ont affirmé que les consultations n'avaient pas été significatives et qu'elles constituaient davantage des séances d'information après le fait qu'un effort de participation à la formulation des conclusions et recommandations. D'autres consultations avec les syndicats ont eu lieu en vue de la publication des rapports des groupes de travail en août et en septembre.

14. Parmi les autres consultations menées auprès des employés, on a eu recours à des groupes d'observation, des questionnaires et d'autres enquêtes. Beaucoup de renseignements ont aussi été transmis par des employés en réponse à une invitation lancée par Fonction publique 2000 pour signaler ce qui ne va pas dans la fonction publique et comment les choses peuvent être améliorées. Cependant, votre Comité a noté qu'il était possible que les employés aient été soumis à des contraintes au moment de communiquer aux représentants de la gestion leurs réponses à ces questions.

15. On a aussi fait mention de consultations avec des grands employeurs du secteur privé. Un certain nombre de parallèles importants existent entre la gestion des ressources humaines dans ces organisations et dans la fonction publique. En somme, dans les limites de la démarche suivie par Fonction publique 2000 en tant que projet dirigé par la gestion, il semble que l'on ait procédé à des consultations étendues. Cependant, votre Comité doit s'interroger sur la conception de cette démarche et la rapidité avec laquelle elle s'est déroulée.

16. Comme l'a fait remarquer l'Association des économistes, sociologues et statisticiens, les grandes réformes de la fonction publique qui ont eu lieu dans le passé ont été fondées sur des études poussées et ont comporté des consultations publiques ouvertes, menées sous la direction d'une tierce partie, avant le dépôt d'un projet de loi à la Chambre des communes. Se démarquant de cette tradition, Fonction publique 2000 est menée par la haute direction, en vase clos, sans la participation d'une tierce partie neutre et selon un échéancier exigeant.

17. Votre Comité considère qu'il sera nécessaire de faire une pause après la présentation des recommandations finales des groupes de travail, avant de procéder au dépôt de modifications législatives à la Chambre des communes. Le cheminement suivi par Fonction publique 2000 doit être revu pour permettre une consultation significative et franche comportant une plus grande participation des employés de première ligne.

Recommandations

18. Votre Comité recommande au gouvernement d'envisager de :

a) déposer un document de réflexion avant de présenter des modifications législatives et/ou administratives, lequel document renfermerait les principales conclusions et recommandations issues de Fonction publique 2000, et

b) renvoyer le document de réflexion mentionné ci-dessus à un comité spécial de la Chambre sur la réforme de la fonction publique et que ce comité procède à des consultations auprès des employés, des syndicats de la fonction publique et d'autres parties intéressées et fasse rapport à la Chambre dans un délai raisonnable, et

c) donner suite par écrit aux recommandations 18 a) et b) ci-dessus avant le 30 novembre 1990, nonobstant les dispositions de l'article 109 du Règlement, en raison de l'urgence de la question.

MORAL

19. Parmi les caractéristiques les plus importantes des organismes affichant un niveau élevé de rendement, telles que définies dans l'étude de 1988 du Vérificateur général, il y a l'importance accordée aux personnes et les attitudes qui permettent aux employés de viser un rendement optimum. Les personnes qui ont des défis à relever, qui sont encouragées et qui peuvent se perfectionner adopteront des valeurs qui les inciteront à constamment chercher à améliorer le rendement de leur organisation. L'importance du moral pour le soutien et l'augmentation du rendement d'une organisation ne saurait être sous-estimée. Les témoignages présentés à votre Comité au sujet de la détérioration sérieuse du moral au sein de la fonction publique indiquent que l'on doit s'attacher en priorité à trouver des solutions pratiques qui contribueront à améliorer la motivation et les attitudes.

20. Fonction publique 2000 a établi que 60 p. 100 de la réforme nécessaire au sein de la fonction publique suppose des changements dans les attitudes. De nombreuses enquêtes, dont des études scientifiques faisant autorité, indiquent que des problèmes se posent au niveau des valeurs

professionnelles, du leadership, des récompenses et de la qualité du milieu de travail. Le Vérificateur général a observé une tendance à l'évitement du risque, au refus d'accepter la responsabilité pour les décisions prises et à la progression du scepticisme et du cynisme. Des hauts fonctionnaires ont fait mention du stress et de la lourde charge de travail qui existent dans des ministères difficiles tels que Revenu Canada, Impôt ou Emploi et Immigration. Dans certains cas, la détérioration du moral s'est traduite par l'inefficacité, l'indifférence voire même le manque de courtoisie dans le service au public. Les syndicats de la fonction publique ont insisté sur les répercussions négatives du programme de restrictions budgétaires sur le moral au sein du gouvernement. Une enquête menée par l'Alliance de la fonction publique a révélé que plusieurs fonctionnaires avaient des préoccupations au sujet de questions ayant un lien avec le moral comme celles de la satisfaction au travail, de l'absence d'avancement, de la privatisation, de la mauvaise gestion, d'une piètre opinion de la fonction publique, du stress, des conditions de travail, de la charge de travail et de la reclassification.

21. Outre la classification des postes et la dotation, que votre Comité avait étudiées dans des rapports antérieurs et qui seront examinées plus loin sous ce titre, un certain nombre de questions significatives ayant trait au moral sont ressorties des témoignages, y compris

a) la sous-traitance,

b) certains aspects de la paie et des avantages sociaux,

c) les modalités de traitement des cas où le rendement n'est pas satisfaisant, et

d) la formation.

a) La sous-traitance

22. Votre Comité a étudié l'incidence sur les ressources humaines du recours accru à la sous-traitance sous toutes ses formes dans les ministères gouvernementaux. Un lien évident a pu être établi entre le recours à la sous-traitance et le programme gouvernemental visant à réduire la taille de la fonction publique durant les cinq dernières années. Les représentants du Conseil du Trésor ont attiré l'attention du Comité sur la partie I du Budget principal de 1990-1991, où la sous-traitance figurait parmi les mesures utilisées pour atteindre les objectifs de réduction du niveau des années-personnes. Votre Comité a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de lui fournir des données qui expliqueraient le recours accru à des travailleurs embauchés à contrat. On a notamment demandé dans quelle mesure des gens étaient embauchés par le biais de contrats de services personnels pour effectuer des tâches qui étaient auparavant confiées à des fonctionnaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu que ni lui ni les ministères ne recueillaient de données à ce sujet.

23. Il est clair aux yeux des membres de votre Comité que les ministères accordent régulièrement des contrats à des personnes, des sociétés d'experts-conseils, des agences et d'autres pour effectuer du travail qui pourrait être fait par des fonctionnaires. Cependant, l'ampleur de l'effet de substitution ne ressort pas du Budget principal ou des Comptes publics. Votre Comité est insatisfait de ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ait pas été en mesure de lui communiquer des renseignements sur l'utilisation des contrats de services personnels. Votre Comité estime qu'un rapport complet au Parlement sur la sous-traitance devrait être intégré au Budget principal des dépenses pour que les ministères et organismes soient tenus responsables de l'ensemble des dépenses ayant trait aux ressources humaines. Le fait que l'on ne tienne pas compte de certaines personnes dans le budget des années-personnes parce qu'elles sont rémunérées dans le cadre de contrats ne doit pas servir à camoufler l'affectation véritable des fonds publics.

24. Votre Comité a relevé la critique exprimée par les dirigeants de Fonction publique 2000 au sujet des contrôle exercés sur les années-personnes. Le système des doubles contrôles budgétaires, par l'affection de fonds et d'années- personnes, qui représentent des niveaux moyens de ressources en personnel accordés aux ministères pour une période d'une année, est considéré comme non efficient et n'offrant pas suffisamment de souplesse parce que la capacité d'embaucher du personnel dépend de la disponibilité des années-personnes, non des fonds. Votre Comité reconnaît que la notion d'années-personnes devrait être éliminée; son utilisation dans le Budget des dépenses porte à confusion et n'aide pas les parlementaires à se faire une idée précise des dépenses gouvernementales.

Recommandations

25. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général :

a) s'assurent que les ministères et organismes divulguent intégralement dans la partie III du Budget des dépenses les dépenses qu'ils consacrent à des contrats servant à remplacer le travail de fonctionnaires, et

b) s'assurent que les ministères et organismes font rapport au sujet des services des personnes embauchées à contrat.

26. Votre Comité a relevé le lien entre l'efficacité de la sous-traitance au plan des coûts et l'incidence de cette pratique sur le moral. En l'absence de données fiables, votre Comité ne peut que s'en remettre aux impressions qui ressortent des témoignages entendus. Cependant, il semblerait que le gouvernement ne devrait recourir à la sous-traitance pour remplacer des fonctionnaires que lorsque le ratio coût-efficacité d'une telle mesure est clairement démontré, en tenant compte des répercussions négatives qu'elle peut avoir sur le moral des fonctionnaires. Voici certains des éléments de préoccupation mentionnés par les syndicats de la fonction publique :

a) les coûts et délais de l'administration des contrats en vertu de la réglementation gouvernementale complexe;

b) la nécessité de disposer de personnel professionnel qui est en mesure de comprendre le travail des entrepreneurs et capable de le faire lui-même, de façon à ce que les résultats puissent être interprétés et que l'on en informe la haute direction et les ministres;

c) le déclin de la compétence professionnelle des fonctionnaires qui consacrent une part grandissante de leur temps à gérer des contrats et consacrent de moins en moins de temps à faire eux-mêmes des études;

d) le recours fréquent au travail interne par des entrepreneurs; et

e) le fait que les entrepreneurs conservent les connaissances acquises lorsque le contrat est terminé, ce qui n'offre au ministère aucune possibilité d'accumuler des connaissances avec le temps.

Recommandation

27. Votre Comité recommande que le Vérificateur général étudie le ratio coût-efficacité de la sous-traitance, y compris ses répercussions sur le moral des employés, dans le cadre des futures vérifications intégrées des ministères et organismes du gouvernement.

b) Paye et avantages sociaux

28. Les constatations du Vérificateur général et les activités liées à Fonction publique 2000 dans les domaines tels que la paye au mérite et le système des primes à l'initiative peuvent constituer le fondement d'une amélioration significative du moral dans la fonction publique. Ainsi, le Vérificateur général a informé votre Comité que les programmes des primes à l'initiative et des primes au mérite n'étaient pas utilisés à leur pleine mesure, selon la vérification faite en 1989. Parmi la première série de réformes administratives rendues publiques le 30 avril 1990 dans le cadre de Fonction publique 2000, on a suggéré d'étendre le système des primes à l'initiative, mesure qui a reçu l'appui du Conseil du Trésor. Votre Comité étudiera le suivi effectué par le Vérificateur général au sujet du système des primes à l'initiative pour s'assurer de l'efficacité de ces mesures.

29. Dans la vérification qu'il a faite de la catégorie de la gestion, le Vérificateur général a constaté que plusieurs personnes au niveau de la haute direction et de la gestion supérieure ne croient pas qu'il y existe un lien entre la rémunération qu'ils reçoivent et leur rendement. Ils ne sont pas d'avis que les augmentations de traitement les plus élevées vont en général aux personnes qui donnent le meilleur rendement au travail. La plupart des témoignages provenant des syndicats de la fonction publique viennent appuyer les observations du Vérificateur général et indiquent que le problème ne se limite pas aux rangs de la gestion. Ainsi, une évaluation honnête est considérée comme le «baiser de la mort» du point de vue des chances d'avancement parce que les cotes d'évaluation du rendement sont en général sensiblement gonflées. Les employés qui font tout simplement bien leur travail et qui obtiennent la cote «pleinement satisfaisant» ne seront pas considérés en vue d'une promotion à moins que leur cote ne passe à «supérieur» ou au niveau le plus élevé, c'est-à-dire «exceptionnel». On juge aussi que les critères d'évaluation ne sont pas appliqués de façon uniforme et qu'ils ne sont pas suffisamment transparents du point de vue des employés.

30. Votre Comité a constaté que Fonction publique 2000 mettait l'accent sur les systèmes de rémunération fondés sur le rendement et sur la nécessité de réformer et d'améliorer les systèmes d'évaluation. Le Conseil du Trésor a inauguré un nouveau régime de paye en fonction du rendement le 1er avril 1990, lequel augmenterait de façon significative la souplesse dont disposent les sous-ministres pour récompenser un bon rendement. Cependant, dans sa vérification de la catégorie de la gestion, le Vérificateur général a relaté une série de pratiques douteuses en ce qui a trait à la paye au rendement et aux cotes de rendement utilisées aux fins de déterminer la paye au rendement. Le Vérificateur général en a conclu que la rémunération axée sur le rendement était une source importante d'insatisfaction. Il reste à voir si le nouveau système du Conseil du Trésor permettra de corriger ces lacunes. Tout aussi fondamental, des améliorations importantes seront-elles apportées aux méthodes d'évaluation du rendement et aux cotes de rendement sur lesquelles est fondée la rémunération au rendement? Votre Comité suivra les progrès du Conseil du Trésor dans ce domaine.

31. Dans d'autres secteurs, votre Comité a observé que des possibilités intéressantes s'offrent pour améliorer les avantages sociaux et corriger certaines injustices. Ainsi, les conjoints des agents du service extérieur et des membres des Forces armées canadiennes ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage lors d'une affectation à l'étranger. Ces personnes quittent souvent un emploi lorsqu'elles se rendent outre-mer, sans rétribution d'assurance-chômage. Elles ne sont pas non plus admissibles à ces avantages lorsqu'elles reviennent au Canada si elles ont été en poste à l'étranger pour plus d'une année.

c) Le traitement des cas de mauvais rendement

32. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les modalités et le cadre législatif en place pour traiter des cas où le rendement n'est pas satisfaisant dans la fonction publique sont préjudiciables tant pour la gestion que l'employé. La méthode appliquée dans les cas de mauvais

rendement repose soit sur le mérite et la compétence soit sur la discipline. Les modalités fondées sur la discipline sont tout à fait différentes de celles ayant trait à l'incompétence, et les deux comportent des recours différents. Cela contribue à mettre l'accent sur le mauvais aspect du problème, c'est-à-dire la recherche des causes et le choix subséquent des modalités appropriées; le règlement de certains cas peut prendre jusqu'à plusieurs années, l'employé étant constamment obligé de défendre son rendement devant tout un éventail de tribunaux administratifs. Le Vérificateur général a suggéré que ce procédé soit rationalisé en remplaçant certaines des dispositions législatives actuelles par une clause portant sur l'incapacité de fournir un bon rendement.

33. Les syndicats de la fonction publique ont aussi exprimé leur insatisfaction au sujet des modalités de traitement des cas de mauvais rendement, mais pour des raisons différentes. Ainsi, l'Alliance de la fonction publique a fait valoir que les dispositions actuelles ayant trait à la rétrogradation, à la mise en disponibilité, au congédiement ou au renvoi après une période d'essai favorisaient la gestion et fournissaient un nombre plus que suffisant de moyens de mettre un terme à l'emploi d'une personne.

34. Votre Comité a demandé que l'on fasse une comparaison avec le secteur privé. Les dirigeants de Fonction publique 2000 ont signalé qu'il fallait plus de temps pour décider de renvoyer quelqu'un et pour appliquer la décision dans la fonction publique que dans le secteur privé. Dans les grandes sociétés du secteur privé, la décision de mettre à pied un employé est souvent appliquée très rapidement. Votre Comité voudrait insister sur l'importance de protéger les droits des employés et, par conséquent, de maintenir des mécanismes de recours appropriés et des revues effectuées par des tiers. Il reste, cependant, que le procédé doit être simplifié pour que l'employeur et l'employé sachent quand l'élément en jeu est le rendement plutôt que la compétence ou la discipline.

Recommandation

35. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage d'apporter des modifications à la législation régissant le congédiement des employés de la fonction publique afin de remplacer les dispositions pertinentes par une clause relative à l'incapacité de fournir un bon rendement.

d) La formation

36. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait indiqué à votre Comité que les dépenses de formation de la fonction publique se comparaient favorablement à celles du secteur privé, les responsables de Fonction publique 2000 ont soulevé certaines questions au sujet du niveau d'investissement dans la formation, à la lumière des changements qui touchent les effectifs. Il faut procéder à des rajustements afin de compenser pour les niveaux de recrutement plus faibles dans les universités et le départ à la retraite prévu, d'ici l'an 2,005, d'un grand nombre de titulaires de postes de gestion et de haute direction dans la fonction publique. Les données présentées à votre Comité indiquent aussi que les dépenses de formation sont beaucoup plus élevées dans des ministères comme Transport Canada et Revenu Canada, Douanes et Accise, qui ont des besoins de formation hautement spécialisés. Le niveau moyen des dépenses de formation par employé à Transport Canada était à peu près sept fois plus élevé qu'à Emploi et Immigration en 1987-1988. Plusieurs ministères comptant un grand nombre d'employés n'ont pas dépensé plus de 200 dollars par année, par employé, selon les estimations de Fonction publique 2000. Votre Comité considère que de tels niveaux de dépenses au chapitre de la formation sont inadéquats. Une initiative importante dans le cadre de Fonction publique 2000 devrait être de faire un examen des priorités gouvernementales en matière de formation.

RAPPORTS ANTÉRIEURS DU COMITÉ

37. Votre Comité a demandé à la Commission de la fonction publique et au Secrétariat du Conseil du Trésor de lui présenter un rapport à jour sur les mesures prises en réponse aux recommandations contenues dans trois rapports antérieurs : le dix-septième rapport portant sur la gestion des dépenses salariales, déposé le 30 juillet 1982 (première session du 32e Parlement); le septième rapport traitant de la gestion de la classification des postes, déposé le 7 octobre 1985 (première session du 33e Parlement); et le dixième rapport ayant trait à la vérification intégrée de la Commission de la fonction publique, déposé le 30 avril 1986 (première session du 33e Parlement).

38. Trois questions importantes sont ressorties de ces rapports antérieurs sur la gestion des ressources humaines :

a) dotation - le besoin de simplifier les modalités tout en prenant soin de préserver le principe du mérite et les droits des employés;

b) la classification des postes - le besoin de rationaliser le système parallèlement à la dotation; et

c) les rôle, les responsabilités et la nécessité de rendre compte - le besoin de préciser le partage des responsabilités entre la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor, afin de fournir un leadership et assurer un cadre de responsabilité global pour la gestion des effectifs.

a) Dotation

39. La Commission de la fonction publique a présenté une mise à jour des mesures prises en réponse aux principales recommandations du Comité au sujet de la dotation, à savoir : la simplification et la consolidation des règles en matière de dotation, l'amélioration du suivi des activités de dotation déléguées aux ministères, et la réduction du délai moyen requis pour combler un poste. Bien qu'il y ait eu des améliorations notables dans certains domaines, par exemple la simplification des normes de sélections, lesquelles ont été signalées par le Vérificateur général, votre Comité a constaté que le délai moyen requis pour combler un poste dans la fonction publique, estimé à 105 jours pour un concours interne, était encore beaucoup trop long et ne se comparait pas favorablement à la situation qui prévaut dans certaines sociétés d'État ou la moyenne se situe aux environs de 60 jours.

Recommandation

40. Votre Comité recommande que la Commission de la fonction publique réduise le délai moyen requis pour combler un poste dans la fonction publique et que le Vérificateur général fasse un suivi à cet égard lors de sa prochaine vérification intégrée de la Commission.

41. Un aspect de l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* soulève une préoccupation particulière dans l'opinion de votre Comité. L'utilisation des ordonnances d'exclusion par la Commission de la fonction publique a augmenté ces dernières années, notamment en rapport avec l'embauche d'employés temporaires pour des périodes de six mois ou moins. Une ordonnance d'exclusion a pour effet de soustraire des personnes, des postes ou des catégories de postes à l'application de la Loi lorsque la Commission considère qu'il n'est pas pratique ou qu'il n'est pas dans le meilleur intérêt de la fonction publique d'appliquer la Loi. En réalité, les ordonnances d'exclusion privent les employés embauchés pour une période temporaire ou déterminée de la possibilité de postuler des postes permanents par le biais de concours internes, elles ont pour effet de les tenir à l'écart du système du mérite et les privent des droits que possèdent les employés occupant des postes

de durée indéterminée dans le cadre du système de négociation collective. Les employés embauchés pour une période de durée déterminée sont souvent des travailleurs hautement qualifiés qui possèdent de solides connaissances et plusieurs années d'expérience. Votre Comité considère que leur exclusion des concours internes et le fait qu'ils soient privés d'autres droits et privilèges que possèdent les employés occupant des postes de durée indéterminée sont à la fois déplorables et injustes.

Recommandation

42. Votre Comité recommande que la Commission de la fonction publique examine l'utilisation qui est faite des ordonnances d'exclusion et s'assure que les employés occupant des postes de durée déterminée aient la possibilité de participer à des concours internes selon les mêmes critères que les employés occupant des postes de durée indéterminée.

43. Le Vérificateur général a demandé que l'on fasse un examen de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* afin de réévaluer l'équilibre qui existe entre le principe du mérite et la recherche d'une plus grande efficience par une gestion plus souple et adaptable des ressources humaines. Votre Comité reconnaît le besoin d'un tel examen et la nécessité d'envisager des solutions de rechange au système de dotation actuel, telles qu'un plus grand recours à la dotation par niveau. Cependant, votre Comité souhaite réitérer sa préoccupation fondamentale, exprimée dans ses précédents rapports, au sujet de l'importance du principe du mérite dans la sélection des candidats les plus qualifiés, sans discrimination ou favoritisme. Les réformes des modalités de dotation doivent s'accompagner de mesures appropriées visant à protéger l'application du principe du mérite.

b) Classification des postes

44. La dernière fois que votre Comité a fait rapport sur la classification des postes en 1985, il y avait un urgent besoin d'améliorer les mesures de contrôle de la qualité des décisions prises en matière de classification en raison du grand nombre de postes mal classifiés alors mis en évidence. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a, depuis, fait état d'une réduction du nombre et du coût des erreurs de classification, en se fondant sur l'examen fait en 1988-1989 des activités de classification des ministères. Le Secrétariat a également rapporté des progrès au niveau de la révision des normes de classification, bien que le Vérificateur général ait informé le Comité que ces progrès avaient été plus lents que prévu et que seulement 46 des 69 normes de classification avaient été passées en revue jusqu'à maintenant.

45. Votre Comité a également pris note des vues exprimées par l'Alliance de la fonction publique du Canada qui a signalé que le Conseil du Trésor n'avait pas encore révisé les normes de classification de deux des groupes professionnels les plus nombreux, soit celui des employés du soutien administratif et celui des secrétaires, et que les examens des normes de classification étaient trop longs, demandant parfois jusqu'à dix ans.

Recommandation

46. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor termine la révision de toutes les normes de classification et fasse en sorte que ces normes soient examinées selon un cycle de cinq ans.

47. En 1985, votre Comité a reconnu l'incidence du système de classification sur le moral et la productivité dans la fonction publique. Le système actuel de classification des postes est lourd et complexe, comportant quelque soixante-dix groupes professionnels, divisés eux-mêmes en plusieurs niveaux; des milliers de décisions en matière de classification sont prises à chaque année. Des barrières verticales sont érigées entre fonctionnaires allant à l'encontre du perfectionnement de carrière,

de la motivation du personnel et d'une gestion saine des ressources humaines. Elle est liée à la dotation parce que l'exécution d'une mesure de dotation exige normalement que l'on dispose d'un poste dûment classifié. Le Vérificateur général a pointé du doigt tant la dotation que la classification comme autant de contraintes majeures à une gestion productive dans la fonction publique parce qu'elles étaient inutilement complexes, surréglementées et fastidieuses. Qui plus est, votre Comité a pris note des préoccupations des syndicats de la fonction publique au sujet du système de classification et du besoin de purger celui-ci de la discrimination en fonction du sexe qui le caractérise et de reconnaître l'incidence du changement technologique sur les procès et modalités de travail.

48. La nécessité de rationaliser le système de classification, de réduire le nombre de groupes et de niveaux professionnels et de simplifier les descriptions de postes a été mentionnée par les représentants de Fonction publique 2000. En particulier, un des résultats attendus de Fonction publique 2000, si cette initiative est couronnée de succès, est une réduction du nombre de paliers de gestion. Une structure de gestion plus souple a été la clé de la réforme dans d'autres sphères de compétence et dans de grandes organisations du secteur privé étudiées dans le cadre de Fonction publique 2000. Le Vérificateur général a également signalé que la structure de classification ne permettait pas de définir clairement le groupe des gestionnaires, sur la base de la vérification qu'il a faite de la catégorie de la gestion.

49. Bien que le besoin d'apporter des changements en profondeur au système de classification soit manifeste, votre Comité considère qu'il est nécessaire d'être particulièrement attentif à la façon dont ces changements se dérouleront. L'examen de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui est l'un des principaux éléments du cadre législatif régissant la classification des postes, sera un exercice difficile comportant entre autres des consultations délicates avec les syndicats de la fonction publique. En outre, la rationalisation des groupes professionnels ne doit pas servir d'excuse pour rétrograder ou congédier des fonctionnaires. Il est aussi nécessaire d'accorder la priorité aux questions de justice et d'équité, ainsi qu'au principe d'un salaire égal pour un travail de valeur égale. Toutes ces considérations font ressortir l'importance de la recommandation formulée par votre Comité précédemment dans ce rapport pour que l'initiative Fonction publique 2000 soit modifiée afin de s'assurer que des consultations significatives se déroulent avec toutes les parties intéressées.

c) Rôles, responsabilités et obligation de rendre compte

50. Lorsque votre Comité a fait rapport sur la gestion des coûts salariaux en 1982 et sur la Commission de la fonction publique en 1986, une des préoccupations majeures portait sur la responsabilité de rendre compte des ministères et organismes, par le biais de la Commission et du Secrétariat du Conseil du Trésor, à l'égard des pouvoirs délégués dans divers domaines de la gestion des ressources humaines dont la dotation, la classification et la formation. Étant donné l'accent plus grand mis sur la délégation des pouvoirs aux ministères et aux gestionnaires supérieurs au sein de ces ministères, votre Comité considère qu'il est nécessaire d'accorder une attention spéciale à la mise en place de mécanismes de responsabilisation efficaces. Le Vérificateur général continue de constater, à partir des éléments recueillis lors des vérifications qu'il effectue, l'absence d'un suivi véritable, d'une reddition de comptes ou d'une évaluation de l'efficacité dans plusieurs cas où des pouvoirs ont été délégués en matière de gestion des ressources humaines.

Recommandation

51. Votre Comité recommande que la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor fassent en sorte que chaque pouvoir délégué aux ministères et organismes soit accompagné de mécanismes de responsabilisation appropriés et efficaces.

52. Une autre préoccupation fondamentale de votre Comité est la définition d'un partage clair et efficace des responsabilités entre la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Tout aussi importante est la création d'un noyau d'où émanera un leadership visible et un cadre de responsabilité global pour la gestion des effectifs. Votre Comité a recommandé à deux reprises que les organismes centraux s'attachent à résoudre les problèmes de chevauchement de responsabilités et, pourtant, le Vérificateur général constate toujours un manque de clarté dans les rôle respectifs de la Commission, du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé. Ainsi, la formation et le perfectionnement du personnel relèvent des lignes directrices de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et ont été déléguées à la Commission pour ce qui est de la gestion et de la formation spéciale, et aux ministères en ce qui a trait aux activités de formation courantes. Dans quelle mesure la Commission de la fonction publique, qui est responsable devant le Parlement de préserver le principe du mérite, devrait-elle participer à des activités qui relèvent des prérogatives de la gestion, telles que la responsabilité du perfectionnement et de la formation des employés? De telles questions doivent figurer en tête de liste des éléments étudiés dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000.

53. Plusieurs syndicats de la fonction publique ont exprimé un manque de confiance dans la capacité de la Commission de la fonction publique de surveiller le processus de dotation et de corriger les abus commis dans les ministères; ils ont remis en question le rôle et l'existence future de la Commission.

54. Votre Comité souhaite souligner l'importance de préciser les domaines de compétence et les responsabilités de la Commission de la fonction publique. Comme le Vérificateur général l'a fait remarquer, la Commission s'efforce de jouer plusieurs rôle parfois contradictoires : elle est responsable devant le Parlement du principe du mérite mais, au même moment, elle s'efforce d'être sensible aux préoccupations de la gestion au sujet de l'efficience des opérations et de la simplification des systèmes de dotation. En outre, venant s'ajouter à ces autres rôle, la Commission tente de projeter l'image de défenseur des droits des employés contre les abus possibles des gestionnaires.

Recommandation

55. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage la possibilité de préciser les rôle et responsabilités du Bureau du Conseil privé, de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines.

56. Votre Comité demande au gouvernement de donner réponse à ce rapport conformément à l'article 109 du Règlement. La Commission de la fonction publique est priée de réagir aux recommandations qui la concernent conformément aux mêmes dispositions. La réponse à la recommandation 18 qui précède est demandée de façon urgente, c'est-à-dire au plus tard le 30 novembre 1990 et, par conséquent, ne doit pas être comprise dans les réponses demandées en vertu de l'article 109 du Règlement.

Une copie des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules nos 28, 29, 30, 36, 37, 38 et 40 qui comprend le présent rapport)* est déposée.

Respectueusement présenté,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 14 décembre 1990

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

(Deuxième session de la trente-quatrième législature)

1. Conformément au mandat permanent que lui confère l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité s'est penché sur le Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1989 et, en particulier, sur le chapitre 6 - Refus d'accès à l'information nécessaire pour la vérification des frais de déplacement des ministres.

2. Le Comité souligne la coopération de tous ceux qui ont comparu devant lui et les en remercie.

Contexte

3. En 1989-1990, le vérificateur général comptait procéder à la vérification des frais de déplacement en service commandé des ministres et de leur utilisation des avions du Service des vols administratifs (SVA). En avril 1989, il a demandé l'accès aux reçus des frais de déplacement des ministres et à leurs demandes écrites d'utilisation des avions du SVA. Le Bureau du Conseil privé lui ayant refusé l'accès à ces deux ensembles de documents dans une lettre du 13 juin 1989, il a décidé de renoncer à sa vérification quitte à informer le Parlement de l'affaire conformément à l'alinéa 7(1)b) de la *Loi sur le vérificateur général*.

4. Pour ce qui est des reçus, il convient de rappeler que, en vertu d'une décision du Cabinet de 1963, il suffit aux ministres de déclarer le montant de leurs frais de déplacement pour en obtenir le remboursement; ils ne sont tenus ni de présenter ni de conserver les reçus. Pour ce qui est des demandes d'utilisation du SVA, le gouvernement a fait savoir par l'entremise du sous-greffier du Conseil privé que les lettres que les ministres adressent au ministre de la Défense nationale ne seraient pas communiquées au vérificateur du Parlement.

5. Le 10 août 1989, la Cour suprême du Canada a arrêté que, lorsque le vérificateur général se voit refuser l'accès à l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités, il a pour ultime recours, conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, de faire rapport à la Chambre des communes. C'est ce qu'il a fait à la première occasion dans son rapport annuel le 24 octobre 1989.

6. Le Comité a considéré ce refus d'accès à l'information comme une affaire très grave. C'est la deuxième fois que le Bureau du vérificateur général se voit refuser ainsi l'accès à de l'information. Le Comité a donc estimé nécessaire de tenir deux réunions avec des hauts fonctionnaires du Bureau du vérificateur général, du Bureau du Conseil privé et du Bureau du contrôleur général en vue d'examiner les tenants et les aboutissants de ce refus d'accès à l'information et de faire rapport de ses conclusions à la Chambre des communes.

La nature de la vérification et la demande d'information

7. Le vérificateur général a déclaré clairement devant le Comité que, dans le cas des frais de déplacement des ministres, il comptait effectuer une vérification d'attestation et d'autorisation, non pas

une vérification d'optimisation des ressources. L'étendue d'une vérification de ce genre aurait été délimitée conformément aux alinéas 7(2)a), b) et c) de la *Loi sur le vérificateur général*. Le vérificateur général a confirmé ces renseignements dans une lettre au Comité en date du 20 avril 1990 où il déclare que ces dispositions sont semblables à celles qui régissent son organisme depuis sa fondation en 1878.

8. Le vérificateur général a informé le Comité que, dans le cadre d'une vérification d'attestation et d'autorisation des dépenses remboursables des ministres, il aurait examiné:

a) si les données comptables étaient exactes et fiables;

b) si les fonds étaient dépensés aux fins autorisées par le Parlement;

c) si les pièces justificatives des dépenses déclarées étaient suffisantes;

d) si les systèmes de contrôle interne permettaient d'empêcher des erreurs et des irrégularités;

e) si, dans le cas du personnel exempté et des fonctionnaires, les fonds étaient dépensés et déclarés conformément aux règles établies par le Receveur général et à la politique du Conseil du Trésor en matière de déplacements;

f) si, dans le cas des ministres, les fonds étaient dépensés et déclarés conformément aux règles établies par le Receveur général et aux directives du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et du premier ministre;

g) si les fonds étaient dépensés et déclarés conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

h) si la déclaration des frais de déplacement dans les Comptes publics était exacte et conforme aux directives du Receveur général.

La vérification des dépenses des ministres devait aussi comporter un examen des contrôles et l'étude d'un échantillon d'opérations. Pour cela, il aurait fallu avoir accès aux reçus et autres pièces justificatives des frais de déplacement des ministres conservés dans les dossiers de leur cabinet ou de leur ministère.

Le refus d'accès aux reçus des frais de déplacement des ministres

9. Le Comité considère que, en refusant au Bureau du vérificateur général l'accès aux reçus des frais de déplacement des ministres, le gouvernement brime les droits du vérificateur général, car il restreint ainsi son aptitude à remplir les responsabilités que lui confère la *Loi sur le vérificateur général*. Ce refus d'accès à l'information affaiblit donc le mécanisme par lequel la Chambre des communes tient le gouvernement comptable de ses dépenses. En outre, selon le Comité, il crée un précédent tout à fait inopportun et dangereux et compromet le contrôle que doit exercer le Parlement sur les deniers publics.

10. Le Comité a examiné le régime de confiance que le Cabinet a approuvé en 1963 et aux termes duquel les ministres rendent compte de leurs avances et de leurs dépenses de déplacement en service commandé. Il a noté qu'il leur suffit, pour chaque déplacement, de déclarer les frais de transport et les autres frais qu'ils ont engagés et de certifier qu'il s'agissait de service commandé.

11. Dans une lettre du 17 janvier 1990, le vérificateur général a informé le Comité que, le gouvernement du Manitoba ayant récemment modifié sa façon de procéder, le gouvernement fédéral était le seul pouvoir public canadien dont les ministres rendaient compte de leurs frais de déplacement dans le cadre d'un régime de confiance. Tous les autres gouvernements au Canada exigent maintenant que les ministres produisent les reçus de leurs frais de déplacement et permettent au vérificateur législatif d'y avoir accès.

12. Le Comité note également que les lignes directrices du Conseil du Trésor à l'intention des cabinets des ministres publiées en novembre 1988 stipulent que «même si les ministres n'ont pas à présenter de reçus ou de pièces justificatives, il serait avisé que les ministres les conservent à leurs cabinets à des fins de vérifications éventuelles» (page IV-I). Le Comité note que, à la suite d'une modification, en septembre 1989, de ces lignes directrices, les mots «à des fins de vérifications éventuelles» ont été supprimés.

13. Le Comité conclut que, à cause du régime de confiance, le Parlement n'a aucun moyen de s'assurer qu'il n'y a pas d'abus en matière de déplacements ministériels. En outre, comme les pièces justificatives de leurs frais de déplacement ne sont pas accessibles au vérificateur du Parlement, les ministres doivent supporter une lourde responsabilité personnelle. Le Comité croit que tous les parlementaires, y compris les ministres, devraient être assujettis aux lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de vérification des frais de déplacement comme le sont les députés et les fonctionnaires, ce qui est l'usage dans toutes les administrations provinciales.

L'obligation de rendre des comptes

14. Le Comité estime qu'il importe de tenir les ministres comptables de leurs dépenses si l'on veut que le Parlement puisse assurer le contrôle des deniers publics. La vérification est essentielle à ce processus de contrôle, car, sans elle, comment les députés peuvent-ils s'assurer que toutes les dépenses sont conformes aux autorisations du Parlement? Selon le Comité, seul le vérificateur général peut donner au Parlement de telles assurances.

15. Le greffier du Conseil privé a déclaré au Comité que, dans le système politique canadien, les ministres ne sont pas comptables envers les fonctionnaires ministériels. Ils n'ont de comptes à rendre qu'aux députés et plus généralement au public. À son avis, cette obligation de rendre des comptes ne s'exerce qu'à la Chambre des communes et sans recours à la vérification étant donné que les ministres ne sont pas comptables envers le vérificateur général.

16. Le Comité rejette cet argument du greffier du Conseil privé. Il n'est tout simplement pas réaliste ni pratique pour les députés d'interroger les ministres à la Chambre des communes sur leurs frais de déplacement sans un rapport de vérification indépendante du vérificateur général.

17. Le Comité estime que la publication dans les Comptes publics du Canada des frais de déplacement des ministres offre au Parlement un autre grand moyen d'exercer son contrôle sur les deniers publics. Le Comité a examiné le rapport en date du 29 octobre 1990 du président du Conseil du Trésor sur les indemnités de déplacement ministériel pour la période se terminant le 30 septembre 1990. Or, selon le Comité, bien que ce rapport renseigne globalement le Parlement et le peuple canadien sur les frais de déplacement des ministres et des secrétaires parlementaires, il n'en donne pas la ventilation qui offrirait au Parlement un compte rendu complet des déplacements des ministres.

Les frais d'exploitation des avions du Service des vols administratifs (SVA)

18. Le vérificateur général a informé le Comité que les frais d'exploitation des avions du SVA ne sont pas communiqués au Parlement ni globalement ni par ministre. Par conséquent, le président du

Conseil du Trésor s'est engagé, en octobre 1989, à fournir une comptabilité du Service des vols administratifs du ministère de la Défense nationale dont on a fait rapport au Comité le 18 juin 1990. Le 29 octobre 1990, le Comité a reçu un rapport sur l'utilisation que le ministère de la Défense nationale a faite entre avril et septembre 1990 de l'avion Challenger, rapport qui indique l'augmentation des frais par voyage.

19. Après avoir examiné ces rapports, le Comité a conclu que, à moins d'un contrôle par le vérificateur général de tous les frais d'exploitation des avions du SVA du ministère de la Défense nationale, il ne pouvait pas s'assurer qu'ils sont communiqués au Parlement avec exactitude.

Le manque d'empressement à répondre aux demandes du Comité

20. Enfin, le Comité s'interroge sur la lenteur du président du Conseil du Trésor et de ses fonctionnaires à répondre aux demandes que son président a faites en son nom. Depuis le 25 octobre 1989, le président a demandé à plusieurs reprises qu'on lui fasse tenir les deux rapports promis que l'ancien président du Conseil du Trésor avait promis à la Chambre. Ces rapports n'ont été rendus publics que le 18 juin et le 29 octobre 1990 respectivement. Le Comité s'interroge sur ce manque d'empressement.

21. Recommandations :

Le Comité recommande donc :

a) que le gouvernement envisage d'abolir le régime de confiance relatif aux frais de déplacement des ministres établi par le Cabinet en 1963 et qu'il le remplace par des procédures et des contrôles financiers semblables à ceux qui s'appliquent aux députés et aux fonctionnaires;

b) que le gouvernement envisage de réviser ses lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres de manière qu'on conserve les reçus et les autres pièces justificatives et qu'elles soient disponibles à des fins de vérification;

c) que le gouvernement envisage de permettre au vérificateur général d'accéder aux reçus des frais de déplacement des ministres dans la mesure nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions légales en procédant à une vérification d'attestation et d'autorisation des Comptes du Canada aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*;

d) que le président du Conseil du Trésor envisage de mettre en oeuvre les recommandations 21 a) à c) inclusivement à compter de l'année financière 1991-1992; et qu'il réponde au Comité par écrit d'ici au 31 mars 1991; et

e) que le vérificateur général envisage d'inclure dans ses plans pour 1991-1992 une vérification intégrée du Service des vols administratifs du ministère de la Défense nationale.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules nos 17, 19 et 43, qui comprend ce rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 19 décembre 1990

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

(Deuxième session de la trente-quatrième législature)

1. Conformément au mandat permanent que lui confère l'alinéa 108(3)e) du Règlement, votre Comité a examiné le rapport annuel présenté par le vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice clos le 31 mars 1990 et, en particulier, les paragraphes 3.61 à 3.69 de la note de vérification relative au ministère des Affaires extérieures, «Nécessité de mieux contrôler les avances accordées aux employés».

2. Votre Comité souligne la coopération des témoins qui ont comparu devant lui et les en remercie.

3. Le problème examiné par votre Comité, que le vérificateur général considère comme un sérieux manquement à l'obligation de rendre compte, réside dans les graves déficiences des méthodes de contrôle des avances consenties aux employés par le ministère des Affaires extérieures. Le vérificateur général estime qu'au 31 mars 1990, des avances totalisant près de 25 millions de dollars n'avaient pas encore été comptabilisées et qu'environ la moitié de ce montant représente des sommes exigibles qui auraient dû être remboursées. Certaines des avances examinées étaient en suspens depuis plusieurs années.

4. Les avances sont accordées aux employés pour diverses raisons, notamment les congés annuels, les déplacements pour réunions familiales, les voyages de formation, les voyages pour raisons médicales, les frais de personnes à charge et les frais de réinstallation. Le ministère accorde aux employés 41 genres différents d'avances à justifier.

5. Le vérificateur général a informé votre Comité que les lacunes de la gestion et du contrôle financiers au ministère ont maintes fois été portées à l'attention du gouvernement et du Parlement. Dans ses rapports annuels de 1987 et de 1989, le vérificateur général a souligné la nécessité d'améliorer la situation et la lenteur des progrès accomplis. Entre le 31 mars 1986 et le 31 mars 1990, le montant total des avances non justifiées est passé de 15 à 25 millions de dollars. De plus, les vérifications annuelles du ministère ont mis en évidence le besoin urgent d'améliorer les contrôles et les procédures comptables et de former le personnel financier du ministère.

6. Votre Comité souhaite présenter des observations sur trois grands sujets de préoccupation :

a) Les lacunes des documents et des contrôles comptables;

b) L'inefficacité et le retard du suivi sur les avances à justifier;

c) La possibilité que les montants exigibles des employés, déclarés dans les Comptes publics du Canada, soient inexacts.

Documents et contrôles comptables

7. Le vérificateur général a informé votre Comité que le ministère ne tient pas des documents comptables de base, comme un registre chronologique des avances dues. Le ministère a admis ce fait, mais a affirmé qu'il était en train de prendre d'énergiques mesures correctives, en envoyant à tous les employés un relevé mensuel des soldes dus, et qu'il avait l'intention de s'occuper de tous les comptes en souffrance dans un très court délai, peut-être dans le mois suivant l'audience du Comité (qui a eu lieu en novembre 1990).

8. Votre Comité a cherché à comprendre les facteurs qui ont contribué à des lacunes aussi graves des procédures et des contrôles comptables. Le ministère a mentionné divers motifs :

a) L'étendue et la diversité des opérations effectuées dans les 120 ambassades et consulats du Canada à l'étranger;

b) La difficulté de communiquer avec l'administration centrale par la valise diplomatique et l'absence d'un système unique de rapports financiers informatisés dans les missions à l'étranger;

c) L'interprétation différente des demandes de remboursement par les agents responsables de l'administration centrale et des missions à l'étranger;

d) Le fait que certaines personnes peuvent ne pas savoir qu'une avance a été inscrite à leur nom. Dans certains cas, les avances sont accordées non à l'égard des frais personnels d'un employé, mais au titre d'un programme fédéral;

e) Le manque de formation ou de titres de compétence des agents financiers. Dans certaines missions, les administrateurs peuvent être nommés gestionnaires pour la forme, sans nécessairement avoir reçu la formation de base nécessaire pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions d'une façon appropriée;

f) La tendance à ne pas trop insister sur la perception des fonds dus à l'État, peut-être à cause de la «culture» particulière du ministère, mais aussi par suite de l'absence de la notion commerciale de profit ou de perte et parce que les recettes ne reviennent pas au ministère, étant directement versées au Trésor;

g) La permutation fréquente des employés et la difficulté de faire suivre les comptes d'avances d'une mission à l'autre.

9. Le ministère a également déclaré que l'une des principales conclusions d'une étude récemment réalisée à un niveau supérieur des Affaires extérieures était qu'il fallait décentraliser davantage et accorder plus de pouvoirs de décision aux gestionnaires des missions à l'étranger. Comme le vérificateur général l'a signalé, il est essentiel de rétablir pleinement les contrôles financiers à l'administration centrale avant d'envisager une délégation quelconque de pouvoirs aux missions. Autrement, le problème de l'insuffisance des contrôles ne fera que s'aggraver.

10. Comme beaucoup des facteurs qui contribuent au problème nécessitent des solutions à long terme, votre Comité n'est pas convaincu que l'envoi de relevés mensuels aux employés constitue en soi une mesure suffisante. Ainsi, il est essentiel que le ministère recrute et forme des agents financiers pleinement compétents, surtout si d'autres pouvoirs de décision doivent être délégués aux missions à l'étranger. Une mesure de ce genre peut prendre plusieurs années à réaliser. De plus, le ministère a noté que la base de données servant à produire les relevés mensuels contient des erreurs.

11. Le ministère a mentionné qu'il a ralenti le processus de permutation du personnel en prolongeant d'un ou deux ans les affectations les moins difficiles (durée totale de 3 à 5 ans), mais votre Comité continue à être préoccupé par le coût et l'efficacité de ce processus, qui se répercutent directement sur la gestion et le contrôle financiers, y compris les avances. Une grande partie du coût annuel moyen d'un employé du service extérieur affecté à l'étranger (250 000 $) dépend probablement de la fréquence des permutations. Les employés de l'administration centrale, y compris les agents financiers responsables, sont inclus dans la permutation, ce qui peut compromettre l'efficacité d'ensemble de la gestion financière, tant à l'administration centrale que dans les missions. C'est pour cette raison et à cause du besoin d'établir des contacts commerciaux utiles que le Comité a recommandé en 1987 que le ministère encourage le prolongement des affectations à l'étranger (Sixième rapport, 2e session, 33e législature, déposé le 20 mai 1987). Le Comité croit que le ministère a encore des progrès à faire à cet égard.

Suivi

12. Le vérificateur général a abouti à une importante conclusion : il faudrait centraliser la gestion d'ensemble des avances, définir clairement les responsabilités de surveillance et de suivi et les faire connaître aux personnes chargées des avances. En expliquant son système de relevés mensuels, le ministère a noté qu'il était en train de modifier les rapports de responsabilité de façon à établir un lien direct entre l'administration centrale et chaque employé. Bien que la perception ou le règlement des avances en souffrance doive continuer à relever de l'agent financier principal de chaque mission, l'ensemble du processus se basera sur le relevé individuel, qui comprendra toutes les obligations de l'employé, quel que soit l'endroit où il les a contractées. Votre Comité juge essentiel que ces nouveaux rapports soient bien expliqués aux agents financiers responsables et que des mesures de suivi soient prises chaque fois qu'elles sont justifiées. C'est seulement ainsi qu'on pourra assurer un recouvrement rapide des fonds publics.

13. Votre Comité note également avec inquiétude que le service de vérification interne du ministère n'a pas porté à l'attention de la direction le grave problème des avances à justifier et qu'il a fallu attendre l'intervention du vérificateur externe (le vérificateur général) pour que la direction soit informée.

Montants déclarés dans les Comptes publics

14. Conformément au paragraphe 38(3) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les avances non remboursées, justifiées ou recouvrées à la fin de l'exercice au cours duquel elles ont été accordées doivent être signalées dans les Comptes publics du Canada. Votre Comité a examiné la section 3, partie 2, volume II des Comptes publics de 1989-1990 où figurent les «avances comptables non remboursées, non justifiées ou non recouvrées», en vertu du paragraphe 38(3) de la Loi. Au 30 avril 1990, les avances en souffrance du ministère des Affaires extérieures totalisaient 2 867 734 $. La liste détaillée concernant le ministère occupe cinq pages et comprend des centaines de noms, ce qui dépasse de très loin tout autre ministère fédéral.

15. Bien que le vérificateur général ait déclaré qu'il n'avait pas contrôlé les renseignements figurant dans le volume II des Comptes publics, il est d'avis que les registres comptables et les rapports de la direction sur les avances sont tellement déficients «que l'on ne peut pas avoir la certitude que les montants exigibles des employés, indiqués dans les comptes du Canada, sont exacts».

16. Étant donné l'importance de fournir au Parlement des renseignements exacts et clairs dans les Comptes publics du Canada, votre Comité croit que le ministère doit veiller à ce que toutes les avances en souffrance figurent correctement dans les Comptes publics de l'exercice se terminant le 31 mars 1991. Le Bureau du contrôleur général et les services du Receveur général du Canada

(ministère des Approvisionnements et Services), qui sont conjointement responsables des lignes directrices régissant le contenu des Comptes publics, seraient peut-être en mesure d'aider le ministère à cet égard.

Recommandations

17. Votre Comité recommande

a) que le ministère des Affaires extérieures veille à ce que toutes les avances aux employés actuellement en souffrance fassent l'objet, le plus tôt possible, de mesures appropriées de règlement ou de recouvrement et que les avances futures soient réglées ou recouvrées dans le respect intégral des politiques applicables du Conseil du Trésor et du ministère;

b) que le ministère des Affaires extérieures améliore d'urgence les contrôles et les procédures comptables, afin d'assurer l'application et le maintien de normes professionnelles appropriées pour le contrôle des fonds avancés aux employés et dans tous les domaines de la gestion et du contrôle financiers;

c) que le ministère des Affaires extérieures veille à l'établissement et au maintien de procédures efficaces et rapides de surveillance, de suivi et de recouvrement de toutes les avances aux employés;

d) que le ministère des Affaires extérieures revoie la fréquence des affectations à l'étranger en vue de prolonger la période d'affectation si possible;

e) que le ministère des Affaires extérieures veille, avec l'aide du Bureau du contrôleur général et des services du Receveur général du Canada, à ce que les renseignements figurant dans les Comptes publics du Canada en vertu du paragraphe 38(3) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soient complets et exacts;

f) que le ministère des Affaires extérieures réponde par écrit aux recommandations a) à e) ci-dessus d'ici au 31 janvier 1991 et fasse parvenir en même temps une copie de sa réponse au vérificateur général;

g) que le vérificateur général évalue la réponse susmentionnée du ministère et fasse rapport au Comité de ses conclusions dans un délai raisonnable.

Des exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules nos 40 et 43, comprenant le présent rapport)* sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 12 avril 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

(Deuxième session de la trente-quatrième législature)

1. Conformément au mandat permanent que lui confère l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité s'est penché sur le Rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990 et, en particulier, sur les paragraphes 3.125 à 3.142 - le ministère des Transports (la Garde côtière canadienne), modernisation de mi-durée du *NGCC Louis S. St-Laurent*.

2. Le Comité souligne la coopération de tous ceux qui ont comparu devant lui et les en remercie.

3. La modernisation a pour but de rendre le navire plus rentable et de lui donner une durée utile supplémentaire de 15 à 20 ans. Le St-Laurent, qui a été construit en 1969, est le brise-glace le plus puissant de la Garde côtière canadienne, qui s'en est servi pour ses opérations de ravitaillement et d'escorte dans l'Arctique.

4. Lorsque le Comité a tenu ses audiences, en décembre 1990, la modernisation, qui avait été entreprise en août 1988, accusait un retard d'environ 20 mois par rapport aux délais prévus et son coût total atteignait 139 millions de dollars au lieu du montant approximatif de 51 millions qui avait été envisagé au départ, soit deux fois et demie plus.

5. Le Comité se pose plusieurs questions en ce qui concerne la modernisation du St-Laurent :

a) les niveaux de service : l'importance que les normes ou niveaux de service revêtent pour la flotte de brise-glace;

b) l'évaluation des coûts - la nécessité d'améliorer les méthodes d'évaluation des coûts et la façon d'en faire rapport au Parlement;

c) la décision concernant la modernisation - la validité de la décision prise;

d) l'adjudication du marché sans appel d'offres; et

e) le rôle joué par le Conseil du Trésor dans l'approbation de la modernisation.

Niveaux de service

6. Le Rapport du Vérificateur général soulignait notamment la nécessité de définir des niveaux de service qui serviraient de base pour programmer le déploiement des navires, assurer une utilisation maximale de la flotte et prendre les décisions concernant l'acquisition et la modernisation des brise-glace de façon à obtenir une flotte d'une taille optimale. Le ministère a informé le Comité qu'il avait établi, en octobre 1990, un cadre de travail pour les niveaux de service relatifs aux brise-glace et

qu'il expérimenterait ce modèle pendant plusieurs mois pour déterminer son utilité. Le Comité a également pris bonne note des observations du Vérificateur général quant à la nécessité de mieux définir les niveaux de service en fonction de toutes les analyses qu'il est possible de faire et des dépenses que cela représente pour les contribuables. Le Comité attend les résultats de la vérification de suivi des niveaux de service que le Vérificateur général doit effectuer dans le cadre de la vérification intégrée de la Garde côtière, de 1989. Ce suivi sera fait une fois que le ministère aura terminé l'expérimentation de son modèle des niveaux de service.

Évaluation des coûts

7. Les représentants de la Garde côtière et du Conseil du Trésor ont informé le Comité que le montant initial de 51 millions de dollars prévu pour la modernisation était un chiffre purement «indicatif» qui représentait à peu près 20 p. 100 de la valeur de remplacement «approximative» du navire.

8. Le Comité a fait allusion au budget des dépenses, partie III, de Transports Canada pour 1987-1988 qui prévoyait un coût total de 54 469 000$ pour la modernisation, dont 6 171 000$ devaient être dépensés en 1987-1988, la première année du projet. Aucune note explicative n'accompagnait ce chiffre de 54,5 millions de dollars qui était à peu près du même ordre de grandeur que le chiffre indicatif de 51 millions. Le Vérificateur général a fait remarquer que ces chiffres approximatifs sont importants parce qu'ils «nous engagent dans une voie déterminée» qui entraîne des dépassements de coûts ultérieurs. Également, c'est sur la foi de ces chiffres figurant dans le budget des dépenses que le Parlement a voté des crédits.

9. Le Comité doit souligner qu'il est important de présenter des renseignements fiables dans les documents budgétaires. Les données figurant dans la partie III pour indiquer le coût estimatif total d'un important projet d'immobilisation devrait refléter fidèlement le coût total du projet sur toute la durée de son cycle de vie.

10. Le Comité constate que le Bureau du contrôleur général offre aux ministères de les guider pour la préparation des documents budgétaires de façon à ce qu'ils soient vraiment utiles au Parlement.

11. Le coût estimatif de la modernisation a rapidement augmenté, passant des 54,5 millions indiqués dans le budget de 1987-1988 à 75,8 millions, en 1988-1989 et à 95,5 millions, en 1989-1990. Une note dans la partie III du budget de Transports Canada de 1988- 1989 expliquait que cette augmentation résultait de l'établissement d'un devis plus précis et de la nécessité d'entreprendre des travaux de plus grande envergure; la même raison était invoquée dans le budget de 1989-1990.

12. Cette escalade des coûts préoccupe le Comité sur deux plans. Premièrement, le coût du projet a pratiquement doublé en trois ans. Le témoignage du ministère, selon lequel les travaux requis étaient beaucoup plus importants que ceux que comporte normalement une modernisation de mi-durée étant donné qu'il fallait réviser le système de propulsion et d'autres éléments vitaux du navire donne l'impression qu'on a revu le projet en cours de route. En effet, en 1987-1988, le ministère se conformait au chiffre initial tandis qu'en 1989-1990, il disait s'embarquer dans une entreprise beaucoup plus vaste. Deuxièmement, le Comité estime que la partie III du budget de Transports Canada ne renseignait pas le Parlement comme il faut au sujet de ce projet. Rien n'indiquait dans la partie III du budget de 1987-1988, la première année où des crédits ont été affectés, que le coût total estimatif indiqué se fondait sur une première évaluation approximative que le Conseil du Trésor n'avait pas encore approuvée.

Recommandation

13. Votre Comité recommande que :

a) Transports Canada veille à clairement faire la distinction entre les estimations de coût préliminaires et les estimations ultérieures, plus précises, pour les grands projets d'immobilisation figurant dans la partie III du budget et à ce que, dans chaque cas, la date de l'approbation du Conseil du Trésor soit indiquée; et

b) le Bureau du contrôleur général aide Transports Canada et les autres ministères chargés des grands projets d'immobilisation (et des grands projets d'État) à appliquer cette recommandation à l'échelle de tout le gouvernement.

14. L'escalade du coût de la modernisation ne s'est pas arrêtée à 95,5 millions de dollars; le remplacement de l'acier corrodé a entraîné des dépenses supplémentaires de 36,9 millions de dollars ce qui, avec l'augmentation du budget de radoub annuel, donne un chiffre total d'environ 139 millions de dollars. Devant ce dépassement de coût, il y a lieu de se demander sérieusement si les deniers publics ont été gérés avec prudence; Transports Canada a également la responsabilité d'établir ce qui n'a pas marché comme prévu et de prendre les mesures correctives voulues. Pour ces diverses raisons, le Comité se réjouit d'apprendre que le ministère s'est engagé à entreprendre une vérification interne du projet de modernisation.

15. Le Vérificateur général a informé le Comité que le ministère n'avait pas prévu le remplacement de l'acier dans sa première évaluation du coût de la modernisation et qu'il n'avait pas répondu aux rapports que le capitaine, les officiers et l'équipage du navire lui avaient fait en 1981 et 1984 quant à la gravité de la corrosion.

16. En plus des inspections de sécurité habituelles des navires de la Garde côtière, le brise-glace a été examiné en 1984, 1987 et 1989-1990, mais les représentants de la Garde côtière ont dit que le navire n'avait pas été mis en cale sèche pour les inspections de 1984 et 1987 et que c'est seulement lors de la dernière inspection, en 1989-1990, que l'on a constaté l'étendue des dégâts alors que le navire était en cale sèche pour sa modernisation.

17. Dans une lettre qu'il a adressée ultérieurement au Comité, Transports Canada a confirmé la nécessité d'effectuer des inspections plus approfondies que celles dont le St-Laurent a fait l'objet pour tous les futurs projets de carénage ou de modernisation importants. La Garde côtière envisage de procéder en deux étapes en examinant l'état du navire et en le retirant du service pour inspection complète.

18. La Garde côtière étudiera également la nécessité d'inclure des tests plus approfondis, même s'ils risquent de détruire des composantes du navire ou s'ils obligent à enlever des pièces d'équipement. Le Vérificateur général considère que la Garde côtière s'est engagée à retirer le navire du service afin qu'il puisse être
inspecté en cale sèche.

Recommandation

19. Votre Comité recommande que Transports Canada et la Garde côtière veillent à ce que les grands projets de carénage ou de modernisation des navires soient précédés d'une évaluation approfondie comprenant l'inspection du navire en cale sèche et les tests requis, même s'ils risquent de détruire certains éléments.

La décision de moderniser le St-Laurent

20. Le Comité a l'impression que l'analyse de la solution la moins coûteuse, sur la foi de laquelle le ministère a décidé de moderniser le St-Laurent, se basait sur des données incomplètes à l'égard des coûts. Cette analyse a été faite avant la modernisation et elle a été répétée en 1990; elle a servi à justifier la modernisation plutôt que l'acquisition d'un nouveau navire. Le Vérificateur général a constaté que les dépenses supplémentaires de 36,9 millions de dollars qu'exige le remplacement de l'acier corrodé n'étaient pas incluses dans la première analyse des coûts et que les frais d'entretien du St-Laurent, une fois modernisé, n'ont pas été suffisamment comparés avec ceux d'un nouveau navire dans les deux analyses.

21. La décision de moderniser le St-Laurent montre également qu'il est important de tenir compte des niveaux de service pour décider de faire l'acquisition de navires. La Garde côtière a décidé de moderniser le St-Laurent et jugé nécessaire de disposer d'un ou deux brise-glace de cette puissance dans le Grand Nord en se fiant à l'avis des spécialistes, avant l'instauration des niveaux de service. L'autre brise-glace à triple hélice de la flotte de la Garde côtière, le *NGCC John A. MacDonald*, touche à la fin de sa durée utile dans l'Arctique. Le Comité juge indispensable de tenir compte des niveaux de service pour décider de remplacer ou non le MacDonald et, en fait, pour prendre toutes les décisions du même genre concernant la flotte de la Garde côtière. Comme le Vérificateur général l'a fait remarquer lors de son témoignage, on peut difficilement discuter du remplacement du MacDonald en partant du principe qu'il doit être remplacé sans même savoir s'il était vraiment utile au départ d'après les niveaux de service.

Recommandation

22. Votre Comité recommande que Transports Canada et la Garde côtière veillent à ce que :

a) à l'avenir, l'analyse des coûts des projets d'immobilisation comprenne tous les facteurs de coût; et

b) la décision d'acquérir, de moderniser et de déployer de gros navires soit prise en fonction des niveaux de service.

Adjudication du marché sans appel d'offres

23. En juin 1987, lorsque le Cabinet a donné au ministre des Transports l'ordre de conclure un marché, sans appel d'offres, pour la modernisation du St-Laurent, le Règlement sur les marchés de l'État stipulait qu'avant de conclure un marché, l'autorité contractante (le ministre des Transports dans ce cas) devait lancer un appel d'offres; cependant, le Règlement prévoyait également quatre exceptions : en cas d'urgence, pour des montants ne dépassant pas 30 000 $, dans le cas où il n'était pas dans l'intérêt public de lancer un appel d'offres et lorsqu'un seul fournisseur était capable d'exécuter le contrat. Étant donné que le Cabinet a ordonné d'adjuger le contrat de modernisation à un fournisseur exclusif pour des raisons socio-économiques, il semble qu'on ait invoqué, dans ce cas, l'exception relative à l'intérêt public.

24. Le Comité s'est déjà opposé publiquement à ce que les marchés de l'État soient adjugés sans appel d'offres. Dans des rapports antérieurs à la Chambre, le dernier datant de 1986, le Comité faisait valoir que l'appel d'offres était plus équitable et plus économique et recommandait que les ministères y recourent au maximum pour l'adjudication des contrats (deuxième rapport, deuxième session, 33e législature, déposé le 18 décembre 1986).

25. Par conséquent, le Comité déplore vivement que le Cabinet ait donné l'ordre d'adjuger le contrat de modernisation à un fournisseur exclusif, d'autant plus que plusieurs mois avant que cet ordre ne soit donné, le chantier naval choisi, Halifax Dartmouth Industries Limited, avait soumis spontanément au ministère des Approvisionnements et Services une proposition pour ces travaux. Les hauts fonctionnaires de la Garde côtière ont témoigné que d'autres chantiers maritimes capables d'exécuter ces travaux se sont mis sur les rangs lorsque le Cabinet a rendu sa décision. Ces hauts fonctionnaires ont également déclaré qu'à la suite de l'examen de la proposition de HDIL on avait recommandé de lancer un appel d'offres pour ce projet, comme on le fait habituellement pour les grands travaux de carénage.

Recommandation

26. Votre Comité recommande que :

a) Transports Canada recourt au maximum à des appels d'offres pour l'adjudication des contrats; et

b) le ministre des Transports envisage de faire rapport au Parlement, au moins une fois par an, des exceptions faites au Règlement sur les marchés de l'État qui prévoit l'adjudication des contrats par appel d'offres.

Le rôle du Conseil du Trésor

27. Les représentants du Conseil du Trésor ont informé le Comité que tous les aspects de la procédure d'approbation avaient été suivis dans le cas de la modernisation du St-Laurent et que rien ne permet de croire que des chiffres plus précis auraient pu être obtenus lorsque l'approbation a été donnée. Vu l'escalade des coûts reliés à la modernisation, le Comité ne peut accepter ce point de vue. Par exemple, le Conseil du Trésor n'a pas su voir que Transports Canada avait omis de prévoir dans son budget le coût du remplacement de l'acier, même si ce ministère et d'autres, comme la Défense nationale, ont déjà eu à moderniser ce genre de navire.

28. Le Comité a également discuté avec les représentants du Conseil du Trésor du fait que la Garde côtière n'avait pas défini des niveaux de service comme elle devait le faire. Même si elle les a établis depuis, le Conseil du Trésor lui avait demandé de le faire en 1974 et le Cabinet a réitéré cette demande en 1981. Entre-temps, le Conseil du Trésor a approuvé de nombreux grands projets d'immobilisation, y compris la modernisation du St-Laurent. Le Comité n'est pas satisfait de la déclaration des représentants du Conseil du Trésor selon laquelle le nombre de brise-glace requis était «évident».

Recommandations

29. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor fasse respecter les exigences telles que l'établissement des niveaux de service avant d'approuver des projets d'immobilisation et des marchés.

30. Votre Comité recommande que :

a) Transports Canada réponde par écrit, d'ici le 28 juin 1991, aux recommandations 13 a), 19, 22 et 26 a);

b) le Bureau du contrôleur général réponde par écrit, d'ici le 28 juin 1991, à la recommandation 13 b);

c) Transports Canada et le Bureau du contrôleur général fassent parvenir une copie de leur réponse au Vérificateur général, à la date spécifiée; et

d) le Vérificateur général évalue les réponses susmentionnées et fasse rapport au Comité de ses conclusions dans un délai raisonnable.

31. Votre Comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations 26 b) et 29, conformément à l'article 109 du Règlement.

Des exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules nos 41, 43 et 44, comprenant le présent rapport)* sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 6 juin 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

(Troisième session de la trente-quatrième législature)

1. Conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 17 mai 1991, votre Comité a étudié le crédit 20 inscrit sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992, et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicule nº 1 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN-ROBERT GAUTHIER

Annexe D

Rapport qui découle de la vérification des rapports du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la présentation des rapports annuels et des sommaires des sociétés d'État

RAPPORT QUI DÉCOULE DE LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU PARLEMENT SUR LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS ET DES SOMMAIRES DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Introduction. Selon les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement des rapports qui renferment des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions de présentation de rapports de la Partie X de la loi.

Ces rapports permettent au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de lui fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, chaque rapport doit indiquer les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement (et les modifications qui y sont apportées) qui devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période visée par le rapport; les délais dans lesquels ils devaient être déposés; et les dates de leur dépôt.

À la suite des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui sont entrées en vigueur au mois de mai 1991, ces rapports, qui devaient être déposés auparavant à chaque trimestre, doivent dorénavant être déposés, chaque année, devant chaque Chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre.

Étendue. Je suis tenu, conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'attester l'exactitude des renseignements que renferment les rapports sur les sociétés d'État que dépose le président du Conseil du Trésor. J'ai donc vérifié les rapports suivants :

	Présentation au Parlement	
Pour le trimestre terminé le	**Chambre des communes**	**Sénat**
30 juin 1990	5 novembre 1990	7 novembre 1990
30 septembre 1990	5 novembre 1990	7 novembre 1990
31 décembre 1990	27 mars 1991	9 avril 1991
31 mars 1991	14 juin 1991	17 juin 1991
Pour l'année terminée le		
31 juillet 1991	(doit être déposé au plus tard le 31 décembre 1991)*	

* *N'était pas déposé au moment d'aller sous presse*

En effectuant ma vérification, j'ai examiné les systèmes et procédés qu'utilise le Conseil du Trésor pour contrôler la présentation des résumés et des rapports annuels dans chacune des Chambres et vérifié les renseignements que renfermait chacun des rapports; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que les rapports mentionnés ci-haut renferment les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui y sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État, et, à mon avis, les renseignements que renferment les rapports sont exacts sous tous les aspects importants.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 25 octobre 1991

Annexe E

Les conseillers externes du Bureau du vérificateur général

Les conseillers externes du Bureau du vérificateur général

Le Bureau du vérificateur général a très souvent recours à des conseillers externes pour ses travaux.

Le vérificateur général consulte deux groupes de conseillers personnels : le Groupe des conseillers principaux qui comprend 12 membres et le Comité consultatif indépendant qui comprend 17 membres. La liste des noms des membres du Groupe des conseillers principaux et du Comité consultatif indépendant se trouve à la fin de la présente annexe.

De plus, des comités consultatifs de vérification sont créés pour chaque vérification intégrée, qu'il s'agisse d'une vérification générale ou de la vérification d'un ministère, d'un organisme ou d'une société d'État. Les comités constituent une source de conseils pour le directeur principal et pour le vérificateur général adjoint responsable de la vérification. Pour le Bureau, ces comités constituent un élément essentiel de la gestion des vérifications intégrées.

Ces comités, formés tant de conseillers internes qu'externes, fournissent un forum où l'équipe de vérification responsable d'une vérification donnée peut présenter ses plans, les sujets de litige éventuels et d'autres stratégies de présentation des rapports. Les comités se réunissent à des étapes critiques de la vérification pour examiner les approches et les constatations.

Les membres internes des comités consultatifs comprennent habituellement le sous-vérificateur général et le vérificateur général adjoint qui sont responsables du rapport de vérification, ainsi que deux autres gestionnaires principaux du Bureau.

Les conseillers externes sont choisis en fonction de connaissances qui sont particulièrement pertinentes à la vérification en question. Les conseillers externes comprennent des personnes qui ont l'expérience de la gestion dans des programmes semblables, des représentants de groupes d'intérêt que dessert le programme, des experts dans la discipline qui fait l'objet d'une vérification ainsi que des vérificateurs qui vérifient des programmes semblables dans d'autres champs de compétence. Ces conseillers dispensent des conseils stratégiques et techniques (par exemple, sur l'étendue et sur les critères de la vérification) et ils soumettent à un examen critique la logique et la justesse des évaluations et des recommandations de l'équipe de vérification.

Pour le Rapport de 1991, le Bureau a eu recours à 48 conseillers externes. Ils représentent un certain nombre de professions et de postes de l'administration fédérale, des gouvernements provinciaux, du secteur privé et des universités. En voici la liste. Dans certains cas, elle donne à la fois le titre de la profession et le titre du poste.

7	comptables
3	avocats
7	ingénieurs
3	économistes
4	politicologues
5	professeurs d'université dans des secteurs connexes
3	associés principaux de cabinets d'experts-comptables
13	associés principaux de cabinets d'experts-conseils
1	associé principal de cabinet d'avocats

7	anciens sous-ministres et sous-ministres adjoints des gouvernements fédéral et provinciaux
1	sous-ministre en activité d'un gouvernement provincial
8	hauts fonctionnaires d'organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux
2	anciens cadres supérieurs du bureau de vérification fédéral
1	ancien directeur d'entreprises du secteur privé
1	ancien directeur d'une banque commerciale
1	directeur d'une entreprise de télécommunications
1	directeur d'une société de courtiers en valeurs mobilières
1	directeur d'une société immobilière
1	directeur d'une compagnie de transport aérien

Les conseillers du vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1991

Les membres du Groupe des conseillers principaux sont :

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Peat Marwick Stevenson & Kellogg

Marcel Caron, O.C., F.C.A.
La Presse Ltée

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Alan J. Dilworth, F.C.A.
Deloitte & Touche

William A. Farlinger, F.C.A.
Ernst & Young

Kenneth S. Gunning, F.C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Ralph W. Karthein, C.A.
IBM Canada Ltée

Giles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte & Touche

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse

Donald H. Page, F.C.G.A.
Don Mills (Ontario)

Kenneth R. Stevenson, F.C.A.
Coopers & Lybrand

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat Marwick Thorne

Les membres du Comité consultatif indépendant auprès du vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques

Morley P. Carscallen, F.C.A.
Coopers & Lybrand

L. Denis Desautels, F.C.A.
Ernst & Young

Kenneth M. Dye, F.C.A. (Président)
Vérificateur général du Canada

James L. Goodfellow, F.C.A.
Deloitte & Touche

Douglas D. Graham, C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Inger Hansen
Ottawa (Ontario)

Les membres du Comité consultatif indépendant auprès du vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques (suite)

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des comptables agréés

Ronald E. Kiggins, C.A.
Peat Marwick Thorne

David Kirkwood
Institut canadien de la Méditerranée

Henry E. McCandless, C.A.
(Secrétaire)
Bureau du vérificateur général du Canada

Ronald B. Robinson, F.C.M.C.
Abt Associates of Canada

Lawrence S. Rosen, Ph.D., F.C.A.
Rosen, Vetese & King

Edward R. Rowe, C.A.
(Vice-président)
Bureau du vérificateur général

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse Management
Consultants

William R. Sloan, F.C.A.
Arthur Andersen & Co.

George F. Windsor, B.Eng., LL.B.,
Osler, Hoskin & Harcourt

Donald R. Yeomans, C.M.A., F.S.M.A.C.
Ottawa (Ontario)